

Meddelanden från Lunds Universitets Geografiska Institution

REGIONALE
ULIKHETER
I LEVEKÅR

BJØRN TERJE
ASHEIM

Avhandlingar LXXXIII

0972

Serie Avhandlingar.

1. *Herman Richter*: Skånes karta från mitten av 1500-talet till omkring 1700. Bidrag till en historisk-kartografisk undersökning. (1929).
2. *Josef Westin*: Kulturgeografiska studier inom Nätra-, Näske- och Utbyåarnas flodområden samt angränsande kusttrakter. (1930).
3. *Herman Richter* och *Wilhelm Norlind*: Orbis Arctoi Nova et Accurata Delineatio Auctore Andrea Bureo Sueco 1626. (1936).
4. *Sven Björnsson*: Sommen-Åsundenområdet. En geomorfologisk studie. (1937).
5. *Arne Sandell*: Tektonik och morfologi inom dalformationen med omgivande urbergsterräng. (1941).
6. *Sven Dahl*: Torna och Bara. Studier i Skånes bebyggelse- och näringsgeografi före 1860. (1942).
7. *Karl Erik Bergsten*: Isälvsfält kring norra Vättern. Fysisk-geografiska studier. (1943).
8. *Carl Erik Nordenskjöld*: Morfologiska studier inom övergångsområdet mellan Kalmarsslätten och Tjust. (1944).
9. *Sven Björnsson*: Blekinge. En studie av det blekingiska kulturlandskapet. (1946).
10. *Karl Erik Bergsten*: Östergötlands bergslag. En geografisk studie. (1946).
11. *Tor Holmquist*: Den halländska vinterfiskehamnsfrågan. (1947).
12. *Olof Angeby*: Landformerna i nordvästra Jämtland och angränsande delar av Nord-Trøndelag. (1947).
13. *Axel Wennberg*: Lantbebyggelsen i nordöstra Östergötland 1600—1875. (1947).
14. *Lars Bjerning*: Skånes jord- och stenindustri. Dess utveckling, lokalisering och betydelse ur näringsgeografisk synvinkel. (1947).
15. *Allan Weinhausen*: Norbergs bergslag samt Gunnilbo och Ramnäs till omkring 1820. Studier i områdets närings- och bebyggelsegeografi. (1947).
16. *Helge Ståhlberg*: Smålands skogs- och träförädlingsindustrier. En näringsgeografisk studie. (1947).
17. *Folke Lågnert*: Veteodlingen i södra och mellersta Sverige. (1949).
18. *Yngve Nilsson*: Bygd och näringsliv i norra Värmland. En kulturgeografisk studie. (1950).
19. *Olof Angeby*: Evorsionen i recenta vattenfall. (1951).
20. *Karl Erik Bergsten*: Sydsvenska födelseortsfält. (1951).
21. *Folke Lågnert*: Valmansåren på Skånes landsbygd 1911—1948. (1952).
22. *Olof Nordström*: Relationer mellan bruk och omland i östra Småland 1750—1900. (1952).
23. *Arvid Bergdahl*: Israndsbildningar i östra Syd- och Mellansverige med särskild hänsyn till åsarna. (1953).
24. *Sven E. Behrens*: Morfometrisk, morfogenetisk och tektoniska studier av de nordvästskånska urbergsåsarna, särskilt Kullaberg. (1953).
25. *Torsten Hägerstrand*: Innovationsförloppet ur korologisk synpunkt. (1953).
26. *Gunhild Weimarck*: Studier över landskapets förändring inom Lönsboda, Örkeneds socken, nordöstra Skåne. (1953).
27. *Ingemar Larsson*: Structure and Landscape in Western Blekinge, Southeast Sweden. (1954).
28. *Sven Godlund*: Busstrafikens framväxt och funktion i de urbana influensfälten. (1954).
29. *Folke Lågnert*: Syd- och mellansvenska växtföljder. Del I. De äldre brukningssystemens upplösning under 1800-talet. (1955).
30. *Olof Angeby*: Toppkonstens, erosionsytor och passdalar i Jämtland och Trøndelag. (1955).
31. *Gunnar Johnsson*: Glacialmorfologiska studier i södra Sverige. (1956).
32. *Folke Lågnert*: Syd- och mellansvenska växtföljder. Del II. 1900-talet. (1956).
33. *Olof Nordström*: Befolkningsutveckling och arbetskraftsproblem i östra Småland 1800—1955. (1957).
34. *Sven Godlund*: Befolkning — regionsjukhus — resmöjligheter — regioner. (1958).
35. *Elis Pålsson*: Gymnasiernas rekrytering och lokalisering. (1958).
36. *Harald Svensson*: Glaciation och morfologi. En glacial-geografisk studie i ett tvärsnitt genom Skanderna mellan södra Helgelandskusten och Kultsjödalen. (1959).
37. *Erik Ljungner*: Nahuel Huapi. Ein geographischer Querschnitt durch die Anden in Patagonien. (1959).
38. *Nils Lewan*: Om pendling mellan bostad och arbetsplats. En undersökning med material från sydvästra Skåne. (1960).
39. *Åke Mattsson*: Morphologische Studien in Südschweden und auf Bornholm über die nichtglaziale Formenwelt der Felsenskulptur. (1962).
40. *Stig Nordbeck*: Framställning av kartor med hjälp av siffermaskiner. (1964).
41. *Olof Nordström*: Svensk glasindustri 1550—1960. (1962).
42. *Jan Davidsson*: Littoral Processes and Morphology on Scandian Flatcoasts. (1963).
43. *Martin Markgren*: Detaljmorfologiska studier i fast berg och blockmaterial. Geomorfologisk studie inom Fennoskandia med Skåne. (1962—1963).
44. *Martin Markgren*: Geomorphological Studies in Fennoscandia. II. Chute Slopes in Northern Fennoscandia. A. Regional Studies. (1964).
45. *Martin Markgren*: Geomorphological Studies in Fennoscandia. II. Chute Slopes in Northern Fennoscandia. B. Systematic Studies. (1964).
46. *Lennart Améen*: Stadsbebyggelse och domänstruktur. (1964).
47. *Arvid Bergdahl*: Det glaciala landskapet. (1961).
48. *Olof Nordström—Solveig Mårtensson*: Turism på Öland. (1966).
49. *Jan O. Mattsson*: The Temperature Climate of Potato Crops. (1966).
50. *Nils Lewan*: Landsbebyggelse i förvandling. (1967).
51. *Gösta Nordholm*: Skånes äldre ekonomiska geografi. (1967).
52. *Sven Godlund—Torsten Hägerstrand—Bengt Svanström*: Samhällsutvecklingen och samhällsplaneringen. (1967).
53. *Tor F. Rasmussen*: Storbyutvikling og arbeidsreiser. (1966).
54. *Erik Fagerlund—Harald Svensson—Sven Lindqvist m.fl.*: Infrarødttermografi. Principer och naturgeografiska tillämpningar. (1967).
55. *Lars Eldblom*: Structure foncière, organisation et structure sociale. (1968).
56. *Knut Norborg*: Jordbruksbefolkningen i Sverige. (1968).
57. *Gunhild Weimarck*: Ulfshult. (1968). Out of print.
58. *Rune Järvenstedt—Sven Lindqvist—Jan O. Mattsson m.fl.*: Televisionssystem i naturgeografisk forskning. (1968).
59. *Arne Jakobsson*: Omflyttningen i Sverige 1950—1960. (1969).
60. *Åke Hillefors*: Västsveriges Glaciala historia och morfologi. (1969). Out of print.
61. *Sven Lindqvist*: Bebyggelseklimatiska studier. (1970).
62. *Torsten Hägerstrand, Gunnar Törnqvist m.fl.*: Urbaniseringen i Sverige. (SOU 1970:14).

REGIONALE ULIKHETER I LEVEKÅR

AVHANDLING FÖR
FILOSOFIE DOKTORSEXAMEN

Avhandlingen kommer att försvaras
vid offentlig disputation i geografiska
institutionsgruppens föreläsningssal
Sölvegatan 13, Lund
fredagen den 4 maj 1979 kl. 10.15

av

BJØRN TERJE ASHEIM
CE Vrml.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553421_0016

REGIONALE ULIKHETER I LEVEKÅR

AV

BJØRN TERJE ASHEIM

MEDDELANDEN FRÅN
LUNDS UNIVERSITETS GEOGRAFISKA INSTITUTION
AVHANDLINGAR

Trykningsbidrag er mottatt av
Norges Handelshøyskoles Forskningsfond

Omslag: Richard Brun

© Bjørn Terje Asheim

Bloms Boktryckeri AB, Lund 1979



NORGES OFFENTLIGE UTREDNINGER

NOU 1978: 3

LEVEKÅRSUNDERSØKELSEN

Regionale ulikheter i levekår

av

BJØRN TERJE ASHEIM



DELUTREDNING

i en undersøkelse satt i gang ved kongelig resolusjon
av 3. mars 1972.

Utredningen avgitt til
Forbruker- og administrasjonsdepartementet
i september 1977.

UNIVERSITETSFORLAGET
OSLO — BERGEN — TROMSØ



REGIONALE BIBLIOTHEK
OTTA 1978

REGIONALE BIBLIOTHEK

Regionale bibliotek i Leiden



ISBN 82-00-70410-6

Engers Boktrykkeri A/S - Otta 1978

Levekårsundersøkelsen ble satt i gang ved kongelig resolusjon av 3. mars 1972 med mandat å «kartlegge de reelle levekår for forskjellige grupper i Norge» og «analysere årsakene til de ulikheter en måtte finne». Denne forskningsrapporten er utarbeidet som ledd i Levekårsundersøkelsen. Som vanlig ved forskningsarbeid, er det forfatteren som står ansvarlig for dens faglige innhold. I alt vil åtte slike rapporter bli utarbeidet. Disse og andre resultater fra Levekårsundersøkelsen er sammenfattet og presentert i sluttrapporten, publisert i serien Norges Offentlige Utredninger som nr. 28, 1976.

Gudmund Hernes

Tor Rødseth
formann

Asbjørn Aase

Stein Ringen

Forord

Foreliggende rapport er en samfunnsvitenskapelig analyse av regionale ulikheter i levekår. Dette innebærer at jeg har sett det som en viktigere oppgave å identifisere problemer enn å foreta en detaljert kartlegging av problemers omfang. Ved å legge vekt på problemidentifikasjon søker en å oppnå økt kunnskap og forståelse, som alltid må gå foran en kvantitativ undersøkelse av problemenes omfang. Identifikasjon av problemer som har sammenheng med regionale ulikheter i levekår, vil skje med stor vekt på teoretiske resonnementer, og jeg vil støtte meg til en heller enkel datapresentasjon når de teoretiske synspunktene skal sannsynliggjøres. Problemidentifikasjon krever en kvalitativ analyse, som ideelt sett bør bygge på en helhetlig forståelse av relasjonene mellom individ og samfunn. Denne forskningsrapporten må derfor ikke forveksles med en statistikksamling; da vil leseren bli «skuffet» over å finne for mange ord og for mye teoretisk «spekulasjon», og for lite «håndfaste» fakta og tall. Men dette «skjer uten mismot. Nettopp de store trekk og de enkle kjennetegn blir ofte så selvfølgelige for oss at vi mister dem av syne», som Nils Christie (1975, s. 15) så riktig påpeker. Spekulasjon er nødvendig for å få fatt i noen av de store trekk i samfunnsutviklingen, som er en forutsetning for så vel å forstå aktuelle samfunnsproblemer, som å styre (påvirke) den fremtidige samfunnsutvikling.

Bakgrunnen for å behandle regionale ulikheter i levekår i en egen rapport kan søkes i flere forhold. Det regionale aspekt har etter hvert inngått som et selvstendig element i

levetårsbegrepet. Levetårsbegrepet er regionalisert. Et moderne velferds-samfunn er ikke bare opptatt av å arbeide for utjevning av levekår mellom ulike sosialgrupper. Det har også som målsetting å sikre en tilsvarende regional eller geografisk utjevning. For å realisere disse målsettingene kreves det virkemidler, som blir utformet og satt ut i livet i regionalpolitikken. Diskusjonen om målsettinger og virkemidler i regionalpolitikken har i de siste par årtier inntatt en sentral plass i den allmenne politiske debatt. Velferdsoppfatningen er regionalisert. Den politiske interesse for regional utjevning har ført til øket interesse for regionale ulikheter i levekår også i geografifaget. Kulturgeografien er «utvidet» med det jeg i denne rapporten kaller for levekårsgeografi.

Ved utarbeidelsen av rapporten har jeg motatt råd, hjelp og nyttige kommentarer fra mange personer som har vært eller er knyttet til Levetårsundersøkelsens forskergruppe og sekretariat, Geografisk Institutt, Norges Handelshøyskole/Universitetet i Bergen, og forskargruppen i kulturgeografisk process- og systemanalys ved Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds Universitet. Jeg vil spesielt nevne professor Asbjørn Aase, medlem av Levetårsundersøkelsens forskergruppe, som hadde ansvaret for de regionale analysene, og Atle Alvheim, som nedla et stort programmeringsarbeid i forbindelse med rapporten. Ingen av disse personer kan imidlertid holdes ansvarlig for deler av innholdet i rapporten eller måten helheten er fremkommet på.

Lund, august 1977

Bjørn Terje Asheim

INNHALDSFORTEGNELSE

DEL I: OM REGIONAL ULIKHET

	Side		Side
1. Velferdspolitisk perspektiv	5	3.2 Individer og samfunnsstruktur	10
1.1 Om likhetsidealer — og regional utjevning av levekår	6	3.3 Regional og sosial ulikhet	11
		3.4 Den romlige dimensjon	12
2. Regionalpolitisk perspektiv	7	3.5 Om regionalisering	14
2.1 Om regionalpolitikk	7	4. Teoretisk referanseramme	17
2.2 Målsettinger i regionalpolitikken	8	4.1 Samfunnsforskning og statistikk	17
2.3 Den «egentlige» regionalpolitikk	9	4.2 Modell for analyse av sosial endring i en romlig kontekst	19
3. Kulturgeografisk perspektiv	9	4.3 Arena og stasjon	20
3.1 Regionale levekårsanalyser	9	4.4 Arenasystem og territorialstruktur ..	20

DEL II: ARENAER OG LEVEKARSKOMPONENTER

5. Innledning	22	8.4 Faktisk bruk av tannlegetjenester og individers tannhelse	48
6. Prinsipper for lokalisering av offentlige servicetilbud	27		
6.1 Effektivitet som lokaliseringsprinsipp	27	9. Likhhet og effektivitet i romlige fordelinger	53
6.2 Tilgjengelighet som lokaliseringsprinsipp	28	9.1 Likhetsidealer og lokaliseringsprinsipper	54
7. Utdanningsvesenet	29	9.2 Kvalitet og tilgjengelighet i en tilbudsstruktur	57
7.1 Lokalisering av utdanningstjenester ..	29	9.3 Fordelingsvirkninger av alternative lokaliseringsmønstre	59
7.2 Endringer i lokaliseringen av utdanningstjenester	31		
7.3 Potensiell tilgjengelighet og faktisk bruk av utdanningstjenester	32	10. Arbeidsmarkedet	61
7.4 Utdanningskapitalens geografiske fordeling	35	10.1 Innledning	61
8. Helsevesenet	38	10.2 En strukturell beskrivelse av arbeidsmarkedet	61
8.1 Lokalisering av helsetjenester	38	10.3 Deltakelse på arbeidsmarkedet	63
8.2 Endringer i lokaliseringen av helsetjenester	42	10.4 Strukturproblemer på arbeidsmarkedet	67
8.3 Potensiell tilgjengelighet til helsetjenester	45	10.5 Arbeidsmiljø og individkategorier ..	70
		10.6 Oppsummering	73

DEL III: ARENASYSTEM OG LEVEKARSSITUASJON

11. Innledning: Om levekårskomponenter og levekårssituasjon	74	13.1 Sosial endring og geografisk mobilitet	83
12. Inntektsgoder og miljøgoder	75	13.2 Individuelle ressurser, arenatyper og levekårskomponenter	85
12.1 Kumulative eller kompensierende romlige fordelinger	75	13.3 Individers ressurser og omgivelers ressurskrav	91
12.2 Levekårssituasjon og bostedstyper ..	79		
13. Individer og sosial endring: Mobilitet eller immobilitet	82	14. Geografisk differensierte livsformer: Om deltakelse og levekår	97

DEL IV: REGIONAL ULIKHET — NATURGITT ELLER MENNESKESKAPT

15. Innledning: Om sosial organisasjon og materiell forankring	103	18.1 Utilsiktete fordelingsvirkninger	109
16. Kumulasjon eller kompensasjon i regional utvikling: Om regionale ulikheter og regional ubalanse	103	18.2 Motsetning og problem	111
17. Urbanisering og regional ubalanse ..	105	18.3 Perspektiver på sosial endring	112
17.1 Interne effekter	105	18.4 Om samfunnsformasjoner	114
17.2 Eksterne effekter	106	18.5 Mangfold, regionalisme og individualisme	118
17.3 Makt- og beslutningssystemet	106	18.6 Konklusjon: Tilsiktet og utilsiktet regionalpolitikk	123
17.4 Ideologisk hegemoni	107		
17.5 Oppsummering	108	Noter	129
18. En likeverdig ulikhetsstruktur: Alternative strategier for regional utvikling	109	Tabellvedlegg	132
		Litteraturreferanser	149

Del I: Om regional ulikhet

KAPITTEL 1.

Velferdspolitisk perspektiv

De vestlige industriland har etter den 2. verdenskrig i en eller annen form ført en økonomisk og sosial utjevningsspolitikk. Sentrale målsettinger i denne politikken, som vi gjerne omtaler som velferdspolitikk, har vært å bedre den materielle levestandard for de brede befolkningsgrupper ved bl. a. å sikre full sysselsetting, og å redusere forskjellene i inntekt og leveforhold mellom ulike sosiale lag i samfunnet. Staten har i stadig større omfang kommet inn som regulerende og styrende faktor for å modifisere resultatene av den «fri» markeds mekanisme. Den offentlige sektors omfattende deltakelse i og kontroll med samfunnets bruk og fordeling av ressurser har bidratt til å stabilisere det økonomiske og politiske system. Vi har hatt overgangen fra en «rendyrket» kapitalisme til det vi kaller en blandingsøkonomi. Avhengig av historisk utgangspunkt og politisk vilje har ulike land nådd varierende resultater. De nordiske land, hvor forskjellene mellom ulike sosiale lag i utgangspunktet var relativt mindre enn i de fleste andre land, og hvor det har vært en sterk politisk vilje til å gjennomføre en utjevningsspolitikk, har kommet lengst i retning av å kunne kalle seg velferds-samfunn.

En utjevning mellom ulike sosiale lag kan oppnås på to hovedmåter. Utjevning kan enten oppnås ved en omfordeling av eksisterende tilganger i samfunnet (for å si det populært: «ta fra de rike og gi til de fattige»), eller ved å øke samfunnets tilganger og å gi en relativt større del av de økte tilganger til de dårligst stilte gruppene i samfunnet. I dette siste tilfellet skjer utjevningen gjennom økonomisk vekst og en «rettferdig» fordeling av tilveksten.

Som vi nevnte har en av de sentrale målsettinger i velferdspolitikken vært å bedre den materielle levestandard for de brede befolkningsgrupper. En bedret materiell levestandard oppnås naturlig nok raskere, og blir mer omfattende, ved å satse på økonomisk vekst enn på en omfordeling av eksisterende ressurser i samfunnet. Det er også lettere å sikre full

sysselsetting med en økonomisk vekstpolitikk. En slik utjevningsspolitikk vil ikke bare være mest effektiv, den vil også kunne gjennomføres med færrest mulige politiske konflikter. De fleste land har derfor satset på å oppnå utjevning gjennom økonomisk vekst og en mer eller mindre effektiv inntektsfordelingspolitikk. En rask nasjonal økonomisk vekst ble det viktigste virkemidlet for å realisere den overordnede målsettingen: å skape et velferds-samfunn.

Den raske økonomiske veksten kombinert med en relativt effektiv fordelingspolitikk har gjort det mulig å bedre den materielle levestandard kraftig, og å redusere forskjellene mellom ulike sosiale lag betydelig, i de nordiske land etter krigen. Men samtidig med denne vellykte økonomiske og sosiale utjevningsspolitikk har en kunnet observere en tendens til voksende ulikhet mellom ulike geografiske områder. Nå er kanskje ikke dette noe nytt, det har til alle tider eksistert forskjeller mellom geografiske områder. Men mens forskjellene fra gammelt av skyldtes naturgeografiske forhold som klima, jordsmonn og topografi, har de regionale ulikheter som kjennetegner moderne industrisamfunn andre karakteristiske trekk. Det er blitt mer tale om et systematisk mønster i den regionale utviklingen. Mønsteret i utviklingen viser seg som en konsentrasjon av mennesker og aktiviteter i byer, en motsvarende avfolkning av utkantstrøk, og av flyttestrømmer fra utkant til sentrum. Dette har gitt opphavet til populære betegnelser som f. eks. «flukten fra landsbygda», som vi kjenner igjen fra den politiske debatten. Det har avtegnet seg en sentrum-periferi dimensjon i den regionale utviklingen. De økende regionale ulikheter har manifestert seg i betydelige endringer i bosettingsmønsteret med en stadig voksende andel av befolkningen bosatt i tettbygde strøk. Som det fremgår av tabell 1.1, har endringstakten, i hvert fall inn til 1970, vist en aksellererende tendens. Denne konsentrasjons- og sentraliseringsprosessen er det vi vanligvis omtaler som urbaniseringsprosessen.

Tabell 1.1: *Andel av folkemengde i alt bosatt i tettbygde og spredtbygde strøk for utvalgte år 1865—1970.*

Bostedstype	År				
	1865	1900	1930	1950	1970
Spredtbygd ..	80,4	64,3	52,7	47,8	34,1
Tettbygd	19,6	35,7	47,3	52,2	65,9

Kilde: Historisk statistikk 1968, Tabell 13, og Folketellingen 1970.

Drivkreftene i urbaniseringen er å finne i den økonomiske utviklingen vi har opplevet i denne perioden. Den raske økonomiske veksten har skjedd ved en «modernisering» eller strukturrasjonalisering av økonomien.¹⁾ Med det forstår vi en overgang fra lavproduktive næringer (primærnæringer) til høyproduktive næringer (sekundær- og tertiærnæringer). Tabell 1.2 viser endringene i næringsstrukturen for utvalgte år fra 1865 til 1970. Endringene har resultert i omfattende sysselsettingsforskyvninger fra primærnæringene til sekundær- og tertiærnæringene. I tillegg til den omfattende strukturrasjonaliseringen mellom næringer har det foregått en tilsvarende strukturrasjonalisering innen næringene. Utviklingen mot større og mer rasjonelle enheter og nedlegging av mindre, ulønnsomme enheter har vært nesten like sterk innenfor primærnæringene jordbruk og fiske, som innenfor industri- og servicesektorene. Strukturendringene førte med seg store regionale konsekvenser for sysselsettingen med en kraftig nedgang i antall arbeidsplasser i spredtbygde strøk, hvor primærnæringene jordbruk, skogbruk og fiske er de dominerende næringer, og en tilsvarende økning i arbeidsplassstilbudet i tettbygde strøk.

Tabell 1.2: *Yrkesbefolkningen fordelt etter hovednæringer. Prosentvis fordeling for utvalgte år 1865—1970.*

Næring	År				
	1865	1900	1930	1950	1970
Primærnæringer	60,0	40,5	36,0	26,0	12,0
Sekundærnæringer	13,5	26,5	26,5	36,5	37,0
Tertiærnæringer	20,5	30,5	37,5	37,5	51,0
Uoppgift	6,0	2,5	—	—	—

Kilde: S.Ø.S. nr. 16, Tabell 21, og Folketellingen 1970.

De regionale ulikheter fikk etter hvert et slikt omfang at de krevde særskilte politiske tiltak. Dette ble nødvendig både for å oppfylle allmenne nasjonale målsettinger om full syssel-

setting og bedret levestandard, og få bedre styring med den regionale utvikling, for å hindre at visse regioner ble akterutseilt i den generelle velstandsutviklingen i samfunnet. Det har vært et karakteristisk trekk ved de fleste vestlige industriland, at dess «rikere» landene er blitt målt i bruttonasjonalprodukt, og dess lenger man er kommet i å løse økonomiske og sosiale utjevningsoppgaver, dess større ressurser har man satset på å forsøke å sikre også en utjevning av de regionale ulikheter. Dette kommer også til uttrykk i mandattet for Levekårsundersøkelsen, hvor det heter at «undersøkelsen bør også ta sikte på så langt råd er å få fram ulikheter mellom de forskjellige landsdeler og de forskjellige bostedskommuner når det gjelder inntekt og andre levestandardskomponenter». Distriks- og regionalpolitikken har m.a.o. inntatt en mer fremtredende plass i det politiske bildet.

1.1 OM LIKHETSIDEALER - OG REGIONAL UTJEVNING AV LEVEKÅR.

I en liten artikkel om regionalplanlegging har Erik Lorange (1974) karakterisert Norge som «et land med (så) veldige regionale ulikheter, men også med (så) rikholdig og umistelig regionalt arvegods». Denne karakteristikken peker mot at det er problemer i form av store regionale ulikheter, men at det samtidig er regionale særdrag som er verdifulle, og som må bevares. Når en skal studere geografiske variasjoner i levekår i et land som Norge, er det nødvendig å ha klart for seg at ikke alle regionale ulikheter entydig bør oppfattes som noe negativt, men at eksistensen av regionale ulikheter i mange tilfeller også kan representere positive verdier. Forskningen og debatten om regional ulikhet bør m.a.o. også kunne reflektere det verdifulle i regional variasjon og ulikhet. Det forhold at regional ulikhet både kan være problematisk og uproblematisk gjør det vanskelig å drive regional utjevningsspolitikk i Norge. Spørsmålet melder seg om det lar seg gjøre å utjevne noen typer av regionale ulikheter mens andre bevares. Et annet forhold som gjør regional utjevningsspolitikk vanskelig, er at **likhetsbegrepet** er mangetydig.

Likhetsidealet representerer i dag en av de mest fundamentale verdier i samfunnet. Likhhet mellom mennesker og en jevn fordeling av ressurser mellom samfunnsmedlemmene, er målsettinger som nesten er hevet over politisk debatt. Likhhet mellom regioner, og en mest mulig jevn fordeling av ressurser mellom regioner, har etter hvert inntatt en tilsvarende plass i den politiske debatt. Likhhet og utjev-

ning i fordelingen av goder vil altså ofte være det normative grunnlag for regionalpolitiske tiltak. Men hvilken form for «likhet» er det tale om, og hvilke kriterier brukes det for å karakterisere en fordeling av ressurser som «jevn»?

For å avgrense forskjellige likhetsbegreper kan det være hensiktsmessig å skjelne mellom en utgangstilstand og det offentlige reaksjon på denne utgangstilstanden. En kan da tale om formallikhet, ressurslikhet og resultatlikhet.²⁾

Formallikhet vil si at det offentlige ikke på noen måte driver aktiv forskjellsbehandling eller diskriminering. Uttrykt på en annen måte vil dette si at markedet overlates til seg selv. Adgangen til videregående utdanning har f.eks. lenge vært åpen. Men i alle fall før det offentlige trådte til med fritt skolemateriell og gratis utdanning, var det bare ved en rent formell betraktning en kunne si at den åpne adgangen innebar en lik adgang. Selv om adgangen var den samme for alle, hjalp like juridiske rettigheter lite når de økonomiske ressurser manglet. I praksis vil formallikhet bety at de som i utgangspunktet står sterkt når det gjelder ressurser, vil gjøre det også i fortsettelsen. Formallikhet isolert gjennomført kan derfor bidra til å befeste, forsterke og legitimere forskjeller i utgangspunkt.

Mens formallikheten er passiv, i den forstand at den gir fritt spillerom for alle og dermed likt spillerom for ulike, er ressurslikhet aktiv i den forstand at samme støtte, tilskudd eller ytelser gis til enhver i samme kategori. Her kommer altså det offentlige inn i tillegg til private ressurser etablert på markedet. Prinsippet om ressurslikhet er kanskje mest konsekvent gjennomført i skolen, hvor det i dag er like selvfølgelig som det en gang var radikalt at foreldrenes økonomiske evne ikke skal påvirke barnas livssjanser. Ved å gi alle den samme adgang vil så talent og ikke opphav være utslagsgivende. Alle får delta i konkurransen, alle får forsøke seg, og like store midler brukes på alle elever i samme skoleslag eller på samme nivå.

Lik behandling av ulike vil vedlikeholde ulikhetene, enten det gjelder elever som har personlige ressurser ved siden av de økonomiske, eller regioner som får mest støtte fordi de har størst befolkning. Alle vil få sin situasjon forbedret absolutt, men i hovedtrekkene vil utgangsfordelingen vedvare relativt uendret.

Hvis resultatlikhet legges til grunn for offentlig politikk, vil offentlige ressurser settes ulikt inn for å redusere ulikhet i utgangspunkt. Prinsippet om resultatlikhet har som utgangspunkt at forskjellsbehandling må til dersom en ønsker å redusere forskjeller. Uttrykt på en annen måte vil det si at for å virkeliggjøre sosial eller regional likhet, må det offentlige sette inn ressurser omvendt proporsjonalt med de individuelle eller stedsbundne ressurser som personer eller regioner har, eller som oppstår på markedet. Og de ressurser det offentlige setter inn, må være slike som individer eller regioner selv mangler.

Det er trolig i helsesektoren en har gått lengst i å søke å gjennomføre prinsippet om resultatlikhet. Når det er håp om bedring eller lindring, settes ressursene inn i den utstrekning det er nødvendig for at pasientene så langt som råd er skal nærme seg samme standard for helse. Mer generelt vil en politikk som legger resultatlikhet til grunn, være fremgangsrik i den utstrekning den frigjør sluttresultatet fra utgangspunktet og i den utstrekning ulikhet i sluttresultat reduseres i forhold til ulikhet i utgangspunktet.

Det er «nødvendig i forskningen og debatten om sosial ulikhet å være klar over at ulike likhetsbegrep kommer til anvendelse. De ligger til grunn både for private og politiske tiltak, og må derfor gjøres eksplisitte i analysen av deres fordelingsvirkninger». (Hernes 1974, s. 251). De samme synspunkter kan også gjøres gjeldende for analyser av regional ulikhet og romlige fordelingsvirkninger av ulike regionalpolitiske tiltak. Analysene skal vi komme tilbake til senere i rapporten; nå skal vi først se litt nærmere på noen aspekter av norsk regionalpolitikk.

KAPITTEL 2.

Regionalpolitisk perspektiv³⁾

2.1 OM REGIONALPOLITIKK

Behovet for en egen regionalpolitikk er vokset fram som en følge av tendensene i samfunnsutviklingen mot større regionale ulikheter. Målsettingene i regionalpolitikken

skiller seg ikke i nevneverdig grad ut fra målsettinger på andre områder av offentlig politikk. I regionalpolitikken som på alle andre områder i samfunnet hvor myndighetene søker å påvirke utviklingen gjennom systema-

tisk politikk, gjelder det også at det er en nær sammenheng mellom type og styrke av de virkemidler man er villig til å bruke, og de målsettinger som kan realiseres. En rekke ting fører imidlertid til at en i regionalpolitikken står overfor spesielt vanskelige problemer når det gjelder å tilpasse målsettinger og virkemidler på en realistisk måte. Et hovedpoeng i denne forbindelse er regionalpolitikkenes spesielle karakter i forhold til nasjonal politikk og sektorpolitikk på ulike områder. Regionalpolitikkenes objekt er de romlige konsekvensene av den generelle samfunnsutviklingen, slik de kommer til syne i ulike geografiske områder eller i forholdet mellom regioner. I denne forstand går regionalpolitikken «på tvers» av sektorpolitikken, og kommer derfor i et sterkt avhengighetsforhold til den politikk som til enhver tid føres av de ulike sektorer. Dette illustreres bl. a. ved at en har få virkemidler som bare er regionalpolitiske. De fleste virkemidler myndighetene anvender for å styre samfunnsutviklingen knytter seg primært til en eller annen sektor, og kan ikke uten videre brukes til å realisere regionalpolitiske målsettinger. Dette gjør at regionalpolitikken lett vil bli lite autonom, og at det oppstår et markert gap mellom de ofte ideelle regionalpolitiske målsettinger som kommer til uttrykk i politiske programerklæringer, og det som realistisk sett kan oppnås innenfor de rammer den praktiske regionalpolitikk må arbeide.

I mangel av egne sterke virkemidler som retter seg direkte og primært mot regionalpolitiske målsettinger, skulle regionalpolitikken kunne virke gjennom effektiv samordning av sektorpolitikken omkring disse målsettingene. I praksis viser imidlertid også dette seg å by på store problemer. Regionalpolitiske målsettinger vil ofte, i ikke ubetydelig grad, komme i konflikt med nasjonale målsettinger og sektormålsettinger. Det det dermed i realiteten dreier seg om, er nødvendigheten av å foreta politiske valg mellom ulike måter å anvende knappe økonomiske ressurser på, som har ulike konsekvenser for den samlete økonomiske vekst, for de enkelte sektorer i samfunnsøkonomien og samfunnslivet, og for den regionale utvikling.

2.2 MÅLSETTINGER I REGIONALPOLITIKKEN

Vi har i det foregående pekt på de vanskeligheter som knytter seg til etablering av klare relasjoner mellom mål og midler i regionalpolitikken. Disse vanskelighetene gjenspeiler seg bl. a. i formuleringene av de målsettinger som i dag ligger til grunn for den

norske regionalpolitikken. De er av en sterkt generell karakter, vage og upresise, og er ofte innbyrdes motstridende. For å kunne danne seg et klarere bilde av hvilke målsettinger som kan komme til å stå i konflikt med hverandre, er det nødvendig å foreta en nærmere systematisering og spesifisering av de ulike målsettinger.

Målsettingene kan grupperes i tre hovedgrupper:

- A) Vekst- og utviklingsmålsettinger
- B) Likestillings- og fordelingsmålsettinger
- C) Bevaringsmålsettinger.

I vekst- og utviklingsmålsettinger inngår målsettinger om rask økonomisk vekst, full sysselsetting og en effektiv ressursutnyttelse. I St. meld. 87 (1966—67) er dette gitt følgende regionalpolitiske utforming:

- a) å fremme en lokalisering av næringsliv og bosetting som gir den best mulige utnyttelse av landets samlede tilganger på arbeidskraft og kapital, og som derved fremmer økonomisk vekst.

Videre heter det at man skal

- b) lette tilpasningsvansker som oppstår for den enkelte person og de enkelte lokalsamfunn i samband med den økonomiske utvikling og strukturendringer i næringslivet.

Sentrale likestillings- og fordelingsmålsettinger er målsettinger om regional utjevning, en rimelig regional fordeling av samfunnsgodene, og en størst mulig likestilling mellom folk uansett bosted. I St. meld. 87 (1966—67) er dette formulert slik:

- c) å fremme en rimelig fordeling av den stigende velstand mellom landsdeler og regioner, og
- d) å fremme utbyggingen av en tilfredsstillende samfunnsservice i de ulike strøk av landet.

I den tredje gruppen, bevaringsmålsettinger, inngår målsettinger om bevaring av naturressurser og bevaring av hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. I St. meld. 87 (1966—67) heter det at en av målsettingene for regionalpolitikken er å:

- e) fremme et utbyggingsmønster som best mulig ivaretar hensynet til bevaring av naturressursene.

Vi ser at det i St. meld. 87 (1966—67) var målsettinger om økonomiske vekst- og fordelingsspørsmål som stod mest sentralt. Det har i senere meldinger om regionalpolitikken vært en viss tendens til forskyvning av tyngdepunktet fra vekst- og fordelingsmålsettinger til

målsettinger om bosettingsmønsterets utforming. Mens det i St. meld. 87 (1966—67) bare var en vag og generell formulering om å:

- f) fremme en utforming av by- og bygdesamfunn som best ivaretar hensynet til menneskelig trivsel,

heter det f. eks. i St. meld. nr. 27 (1971—72) at målsettingen for det fremtidige bosettingsmønsteret må ses i nær sammenheng med sentrale målsettinger på andre områder. De målsettinger det først og fremst dreier seg om er:

- likestilling mellom mennesker og grupper i alle deler av landet.
- større valgfrihet for den jevne kvinne og mann når det gjelder arbeid, bolig, utdanning og fritid.
- trygghet i de store omstillinger som foregår i samfunnet.
- et mer levende demokrati der avgjørelser i større grad desentraliseres til lokale folkevalgte organer.

Annetsteds i St. meld. nr. 27 nevnes det at disse grunnleggende målsettinger om likestilling mellom folk uavhengig av bosted, og målsettinger for bosettingsmønsteret også må ses i sammenheng med målsettingen om sterk økonomisk vekst. Regionalpolitisk innebærer dette en målsetting om at

«det framtidige bosettingsmønsteret bør søkes utformet slik at folk, innen geografiske områder av en viss størrelse, bør ha mulighet for å kunne oppnå et likeverdig sosialt og kulturelt tilbud og muligheter for tilfredsstillende inntektsskapende arbeid og yrkesmessig valgfrihet».

I St. meld. nr. 13 (1972—73) er dette gitt en nærmere presisering:

«Med likeverdig tilbud tenker en i denne sammenheng ikke nødvendigvis på et eksakt likeartet tilbud, men et tilbud som er tilpasset de lokale forutsetninger og som av befolkning-

gen selv anses som akseptabelt på noe lengre sikt. Det pekes på at det for en del lokalsamfunn trolig ikke vil være mulig å oppnå enkelte av målene fullt ut. Dette behøver likevel ikke å føre til befolkningsnedgang, da andre faktorer kan virke i motsatt retning».

2.3 DEN «EGENTLIGE» REGIONALPOLITIKK

En underliggende forutsetning bak denne målsettingen om den fremtidige utformingen av bosettingsmønsteret er at folk, dersom det ikke er spesielle grunner som er til hinder for det, fritt skal kunne velge hvor de vil bo og arbeide ut i fra hva de selv oppfatter som det mest gunstige for dem selv. Her berører vi det som Torsten Hägerstrand (1969) en gang har kalt for den «egentlige» regionalpolitikken, nemlig å sikre en fremtidig balanse mellom bosettingsmønsteret og en rettferdig regional fordeling av samfunnsmessige goder. Det mest avgjørende for regional utvikling og fremtidens regionale struktur vil være hvor stor vekt det legges på målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret når regionalpolitikken utformes. Det interessante spørsmålet fra et regionalpolitisk synspunkt er i hvilken grad bevaringsmålsettingene kan realiseres samtidig med realiseringen av vekst- og fordelingsmålsettingene, når disse settes i et regionalpolitisk perspektiv. Det kan i hvert fall neppe herske tvil om at en ved å legge stor vekt på bevaringsmålsettinger gjør utformingen av regionalpolitikken enda mer preget av interessenmotsetninger og målkonflikter, og valget av virkemidler om mulig enda mer komplisert. Men en slik politikk kan likevel på lang sikt være den beste for å realisere den sentrale målsettingen i norsk regionalpolitikk om å utjevne regionale ulikheter i indviders levekår. Dette spørsmål skal vi komme mer utførlig tilbake til i analysedelen av rapporten.

KAPITTEL 3.

Kulturgeografisk perspektiv

3.1 REGIONALE LEVEKARSANALYSER

Den del av kulturgeografien som vi her kaller for levekårsgeografi, er et nytt felt innenfor geografisk forskning. Geografer har i liten grad vært opptatt av sosiale spørsmål og problemer i sin forskning. De har vært mer opptatt av å studere den fysiske lokalisering av produksjonen av varer og tjenester i rommet enn av menneskers sosiale organisasjon i rommet og de regionale ulikheter i individets levekår, som fremkom-

mer som et resultat av forskjeller i den økonomiske organisasjonen mellom geografiske områder.

Bare få undersøkelser er foretatt som kan gis betegnelsen levekårsorientert geografisk forskning. Det har vært gjort noen studier av fattighedsproblemer i USA, og forsøk er gjort på å utvikle og anvende territorielle sosiale indikatorer til analyse av regionale ulikheter i levekår. Utenom disse spredte tilløp i USA er det særlig i Sverige at geografer har vært en-

gasjert i levkårsorientert geografisk forskning. I forskningsgruppen i kulturgeografisk prosess- og systemanalyse ledet av professor Hägerstrand ved Lunds Universitet, har man utviklet en tidsgeografisk samfunnsmodell, som er en modell for analyse av sosiale systemer over tid i en romlig kontekst.

Romlige fordelinger av ulike aktiviteter er imidlertid bare et utgangspunkt for det som er det sentrale i sosialgeografiske undersøkelser, nemlig den effekten ulikheter i romlige fordelingsmønstre har på individers levkår i ulike bostedstyper. Man må altså studere den romlige fordeling av ulike goder og byrder, som sosiale system produserer. Asbjørn Aase (1973) har hevdet at man i geografisk forskning i meget liten grad hittil har vært opptatt av individers levkår. En har i overveiende grad operert med mennesker som aggregerte størrelser, f. eks. ved studier av pendling og flytting. Han sier videre at det er grunn til å regne med at så vel regional planlegging som forskning i fremtiden vil bli mer opptatt av individets livsbetingelser, og at dette vil bli reflektert også i geografisk forskning. En sentral oppgave for levkårsgeografien vil bli å foreta evalueringer av regionalpolitiske tiltak på individnivå, dvs. å vurdere effektene av regionalpolitikken i et individperspektiv. Individorienteringen blir i denne sammenheng et spørsmål om å knytte sammen nok informasjon om individer til å beskrive viktige sider ved deres levkår før en begynner med aggregeringer og generaliseringer. Men som Lundqvist påpeker, «medan problemet tidligere var hur man skulle komma från aggregat till individ, är problemet nu hur man skall komma från individ till aggregat. Det går inte att aggregera — i traditionell mening — data som relaterer till människans hela situation. Valet tycks fortfarande vara att antingen aggregera data om enskilda karakteristika, i kvantitative enheter, eller att försöka komma fram till ett resultat genom att studera enskilda människor «totalt»». (Lundqvist 1977, s. 16). Det vil være en viktig oppgave for levkårsorientert geografisk forskning å utforme teorier og begrepsapparat som tar utgangspunkt i prosessene på mikro- og individnivå, men som samtidig ikke legger opp til en analyse av individets levkår isolert, men slik levkårene fremkommer som et resultat av samspillet mellom individer og romlige omgivelser i ulike bostedstyper. Målet for levkårsgeografisk forskning må være å kunne knytte sammen data om individuell atferd med informasjon om de geografiske omgivelser på en slik måte at menneskers totale livssituasjon som del av et regionalt miljø blir belyst.

3.2 INDIVIDER OG SAMFUNNSSTRUKTUR

Ulikhet er en sentral kategori i alle empiriske vitenskaper, både for beskrivelse av rene forskjeller eller fordelinger og for analyse av samvariasjon og årsakssammenhenger. En kan hevde at det sentrale spørsmål for de samfunnsvitenskapelige disipliner har vært å beskrive og forklare ulikhet, enten det har vært tale om forskjeller mellom land, mellom regioner, mellom klasser, mellom inntektsgrupper eller mellom individer. Samfunnsforskningens opptatthet av ulikhet er blitt styrket av den politiske interesse for utjevning. Velferdsstaten kan betraktes som et system som gjennom offentlige tiltak reduserer private forskjeller som skyldes byrd, eller som oppstår på markedet.⁴⁾

Forskning om ulikhet kan inndeles i to hovedkategorier:

- a) en individorientert, og
- b) en strukturelt orientert.

I den første bruker en ulikhet i kjennetegn ved individer på en dimensjon for å forklare ulikhet mellom dem på en annen dimensjon. For eksempel kan forskjell i skoleprestasjoner tilskrives forskjeller i intelligens, eller forskjeller i utdanning kan ses på som årsak til ulikhet i lønn.

Den strukturelle tilnærmingen legger større vekt på strukturelle forhold i samfunnet for å forklare ulikhet mellom grupper av individer eller regioner. Med strukturelle forhold forstår vi forhold som har sin rot i måten samfunnet er organisert på. Metoden her er enten å sammenlikne ulike sosiale system, eller å sammenlikne dem med en tenkt tilstand, som for eksempel et samfunn med lik fordeling av goder og byrder mellom individer og regioner.

I en av forskningsrapportene fra Levekårsundersøkelsen, Utdanning og ulikhet, peker Hernes og Knudsen (1976) på at de opplysninger om sosiale forhold som samles inn i Norge, først og fremst er data om individer, og i mindre grad opplysninger om norsk samfunnsstruktur. Dermed foreligger det en skjevhet i informasjonsgrunnlaget for offentlig politikk, som fører til at politiske tiltak tenderer til å få et individualistisk snarere enn et strukturelt sikte. De hevder at den offentlige politikk på grunn av den informasjon som foreligger, og de analyser som er foretatt, ofte vil ta sikte på å endre individenes ressurser snarere enn på å endre strukturelle forhold i samfunnet, som bestemmer hvordan individene kan bruke sine ressurser, og hva de får ut av de ressurser de har.

Med utgangspunkt i individuelle ressurser står en lett i fare for å legge for stor vekt på individualistiske, psykologiske aspekter ved levekårene på bekostning av de strukturelle forhold i samfunnet. Norske analyser av ulikhet etter krigen har, ifølge Hernes (1974), for det meste vært analyser av aggregater av individer, ikke av nasjonen som system. En slik forskningsstrategi kan karakteriseres som en form for «aggregert sosial-psykologi». Det er imidlertid klart at dersom en ikke anser det tilstrekkelig bare å registrere forskjeller og beskrive fordelinger, men også «så langt som råd er skal analysere årsakene til de ulikheter en måtte finne», som det heter i Levekårsundersøkelsens mandat, må en anlegge et mer strukturelt siktepunkt.

For vårt formål har vi valgt å definere ulikhet som resultatulikhet. Regional ulikhet betyr altså mangel på likhet i fordelinger mellom regioner. Det er ikke vanskelig å observere regionale ulikheter i fordelingen av inntekt, arbeidsplassstilbud, utdanningsmuligheter og andre offentlige serviceytelser. Et viktig spørsmål å stille seg når en observerer regionale ulikheter, er om det er sammenhenger mellom ulike romlige fordelinger. Dvs. om visse sosiale forhold systematisk varierer mellom forskjellige geografiske områder.

Uten systematisk forhåndskunnskap kunne en i prinsippet tenke seg tre typer av sammenhenger mellom romlige fordelinger av ulike goder og byrder:

- Det er ingen sammenheng mellom ulike fordelinger — kombinasjonene av goder og byrder er tilfeldig romlig fordelt.
- Fordelingene er kompensierende: byrder på ett felt kompenseres av goder på andre.
- Fordelingene er kumulative, dvs. at godene tenderer til å hope seg opp på bestemte personer eller regioner og byrdene på andre.

Det er en viktig kvalitativ forskjell på en fordeling av type a) på den ene siden, og etter type b) og c) på den annen side. En tilfeldig romlig fordeling impliserer at det ikke eksisterer verken samfunnsmessige eller naturgitte betingelser som skaper regionale ulikheter i levekår. Et slikt utgangspunkt er selvsagt ikke mulig i en analyse av konkret virkelighet som menneskers levekår.

Type b) og c) hevder derimot en form for regelmessighet eller sammenheng i romlige fordelinger. Dette impliserer at det

finnes mekanismer som skaper og vedlikeholder regionale ulikheter i levekår. Disse typer av sammenhenger mellom romlige fordelinger impliserer også at samfunnsmessige mekanismer er viktigere enn naturgitte forhold når det gjelder å forklare eksistensen av regionale ulikheter i levekår. Dvs. at vi vil forutsette at det er sammenheng i produksjon av goder og byrder i sosiale system.

Det vi vet om regionale ulikheter i levekår indikerer også dette. Regionale ulikheter i levekår bør derfor i utgangspunktet verken oppfattes som tilfeldige variasjoner omkring visse normalverdier for ulike variabler eller som innbyrdes uavhengige. Snarere bør en anta at det på makronivå er systematiske relasjoner mellom ulike sosiale og økonomiske prosesser og samfunnets romlige struktur, som virker til å generere og opprettholde ulike former for kumulative romlige fordelinger, i tillegg til allerede eksisterende historisk betingende og naturgitte regionale ulikheter.

3.3 REGIONAL OG SOSIAL ULIKHET

Slike regelmessige og systematiske sammenhenger mellom fordelinger av ulike goder og byrder er lett synlige mellom sosiale klasser (sosialgrupper) i et samfunn. Vi snakker da om sosial ulikhet og om sosial lagdeling. Analyser av sosial ulikhet skjer med referanse til ulike individers eller smågruppers sosiale kjennetegn så som inntekt, formue, yrke, utdanning, makt, anseelse. Kategorier av individer blir beskrevet som lik hverandre, eller som ulik, og blir plassert i samme eller ulike sosiale lag ut fra ett eller flere av slike kjennetegn. Analyser av sosial ulikhet eller lagdelingsanalyser har altså ingen eksplisitt referanse til geografiske områder eller regioner, men knytter bare an til individuelle eller gruppers sosiale kjennetegn.

Analyser av regional ulikhet relaterer seg derimot i første rekke til geografiske områder. Geografiske levekårsanalyser anvender også individet som analyseenhet, men disse individer eller grupper av individer er i utgangspunktet knyttet til bestemte geografiske områder. Individene eller individgruppene blir analysert i en romlig kontekst. Sammenhengen mellom romlige fordelinger av ulike goder og byrder er et resultat av en regional syntese av romlige strukturer og prosesser, som innbefatter de mekanismer som skaper sosial ulikhet, men som i tillegg også omfatter forhold som er spesifikt romlige.

Det blir ofte i ikke-romlige analyser hevdet at «poenget er at vi skal prøve å isolere en romlig faktir i forståelsen av sosial ulikhet,

som kan forklare noe i tillegg til det vi kan forklare ved hjelp av sosiale og politiske faktorer». (Selvik 1976, s. 5). Hvis dette impliserer at man korrigerer sosiale og politiske faktorer for å finne hvor mye «en romlig faktor» kan forklare «i tillegg til» ikke-romlige faktorer, er det akkurat dette som ikke må være poenget i analyser av regionale ulikheter. Å korrigere for utdanningskapitalens skjeve geografiske fordeling i analyser av f. eks. regionale inntektsulikheter, betyr i realiteten å korrigere for selve den romlige dimensjonen. Det er ikke tilfeldig at det eksisterer forskjeller i utdanningsmuligheter mellom de større byene og spredtbygde strøk, eller at legetettheten er større i Oslo enn i Nord-Norge. Slike regionale forskjeller kan man ikke korrigere for og forklare primært ved hjelp av ikke-romlige teorier. Tommy Carlstein kommenterer dette viktige poenget slik: «Regional analysis can be conducted in many ways. In both sociology and economics there is a strong tendency now to disaggregate the nation into regions as subnational entities. The regions thus arrived at, tend to become «individuals», which are compared and computed with, regardless of the arbitrary delineation of their boundaries. Analysis also becomes regional without being spatial, paradoxical as this may seem. This is especially true of macro-economics brought down to the regional level. Where the whole nation was before treated as a point rather than a surface, regional disaggregation treats it as a set of points but still not as a surface. Yet, it can be claimed that this approach is in many respects quite «pointless»». (Carlstein 1972, s. 1.

3.4 DEN ROMLIGE DIMENSJON

Hva som er den spesifikt romlige dimensjon er ikke særlig utførlig behandlet i geografisk litteratur. Det er følgelig ikke ganske enkelt å gi et tilfredsstillende svar på dette spørsmålet. Begrepsparet «site» og «situation» kan kanskje tjene som et utgangspunkt for forsøkene på å nå fram til en forståelse av hva vi mener med den spesifikt romlige dimensjon. Det er vanskelig å finne en god norsk oversettelse av begrepene, men svært generalisert kan en si at en med «site»-karakteristika forstår de historisk betingede og naturgitte fysiske omgivelser som har en **absolutt** lokalisering, f. eks. den historisk betingede, fysiske struktur til bebyggelsen i en by, eller, som et annet eksempel, naturgeografiske forhold som topografi, geologi eller klima i en landsdel. En kjent amerikansk geo-

graf, Brian Berry, definerer «site» slik: «Site is vertical, referring to local man-land relations, to form and morphology». (Berry 1974, s. 26). Med «situation» forstår vi derimot relativ lokalisering, dvs. fenomeners relative beliggenhet i rommet. «Situation» avspeiler romlige mønster og strukturer som skapes av funksjonelle relasjoner og romlig interaksjon mellom aktører. Brian Berry definerer «situation» slik: «Situation is horizontal and functional, referring to regional interdependencies and the connections between places, or to... spatial interaction.» (Berry 1974, s. 26).

«Site»- og «situation»-faktorerers innvirkning på hvordan mennesker har organisert sin utnyttelse av rommet, har endret seg over tiden. I primærnæringsssamfunn, hvor økonomisk virksomhet og bosetting var direkte knyttet til det lokale ressursgrunnlag, var det lokaliseringen av «site»-faktorer som på en avgjørende måte bestemte folks levkår. Naturgeografiske forhold som klima, jordsmonn og topografi var de viktigste lokaliseringsfaktorer for næringsvirksomhet. Vi kan si at et samfunn av denne typen krevde vertikale koplinger mellom ressursbruk og bosetting, noe som resulterte i et spredt bosettingsmønster. I primærnærings-samfunn var det en lav grad av intern og ekstern arbeidsdeling, dvs. arbeidsdeling innenfor den enkelte produktive enhet og mellom enheter i samfunnet. Redskapene menneskene brukte var enkle, og produksjonen arbeidsintensiv. Den enkelte produksjonsenhet var i stor grad selvforsynt. Samfunnets regionstruktur var preget av mange små, selvforsynte regioner med svake interregionale relasjoner. Regionale variasjoner i levkår kan i slike samfunn stort sett forklares ved hjelp av naturgitte produktivitetsforskjeller mellom forskjellige geografiske områder, og de viktigste strukturelle trekk beskrives ved hjelp av «site»-karakteristika.

Med omformingen til industrisamfunnet startet en utvikling som gradvis reduserte samfunnets direkte avhengighet av lokale naturressurser («site»-faktorer). Utviklingen av redskaper eller teknikk står sentralt i dette bildet. Den teknologiske utviklingen reduserte etter hvert betydningen av nærhet til energiressurser og råvarer som lokaliseringsfaktorer for økonomisk virksomhet. Utviklingen av transportteknologien reduserte betydningen av avstandsfaktoren, og en forbedret overføringsteknologi for elektrisk kraft «frigjorde» lokaliseringen fra energikilden. Dette skapte muligheter for lokalisering av økonomisk virksomhet uavhengig av naturgitte og historisk betingede «site»-faktorer.

Introduksjonen av nye og mer kompliserte redskaper (maskinen) og organisasjonsformer for produksjonen (manufaktur og fabrikk) resulterte i en økt arbeidsdeling innenfor den enkelte produktive enhet og mellom slike enheter. Dette fikk etter hvert konsekvenser for lokaliseringen av økonomisk virksomhet. Økt intern arbeidsdeling leder til økt produksjon, og dette skaper behov for nærhet til markedet for å sikre avsetningen av den økte produksjonen. Relativ beliggenhet til markeder blir følgelig en viktig lokaliseringsfaktor. Økt arbeidsdeling mellom økonomiske enheter, eller det vi kaller for ekstern arbeidsdeling, fører til økt avhengighet mellom økonomiske aktører. Relativ beliggenhet til andre virksomheter blir dermed en annen viktig lokaliseringsfaktor. For visse typer av virksomheter er denne lokaliseringsfaktoren viktigere enn for andre. Et eksempel på en slik virksomhetstype er høyere administrative funksjoner. Det rasjonelle i en samlokalisering av slike virksomheter er å finne i den vekt personkontakter (nærkontakt) har som lokaliseringsfaktor for høyere administrative funksjoner. (Törnqvist 1970). Byen fremstår derfor som det optimale lokaliseringsvalg for virksomheter av denne typen.

Denne utviklingen mot økt intern og ekstern arbeidsdeling i samfunnet, kan betegnes som en forskyvning fra en avhengighet av lokale naturressurser i form av vertikale koplinger mellom ressursbruk og bosetting, og til en strukturell nødvendighet i form av horisontale koplinger mellom stadig mer spesialiserte arbeidsfunksjoner og produksjonsprosesser. (Hägerstrand 1964). Nesten all produksjon krever i dag at individer koples sammen til samvirkende grupper. Dette fører til at mange individers ressurser er nødvendige for å produsere en enhet av en vare. Spesialister kan bare lage ferdige produkter gjennom samarbeid. På tilsvarende måte er nesten alt som utføres på et produksjonssted (f. eks. i en fabrikk) avhengig av tilførsler av eksterne ressurser som f. eks. informasjon, materialer og halvfabrikata. Denne utviklingen kan beskrives som en overgang fra en samfunnstype hvor «site»-faktorer var de viktigste, til en samfunnstype hvor «situation»-faktorer har fått større betydning enn «site»-faktorer, når en skal forklare samfunnets romlige organisasjon. Personkontakter utgjør f. eks. en form for romlig interaksjon, som danner strukturer og mønster i rommet, som beskrives ved hjelp av «situation»-karakteristika. «Site» og «situation» er altså komplementære begreper i kulturgeografiske analyser, som sammen konstituerer den spesifikt romlige dimensjon.

Den romlige dimensjon er kvalitativt forskjellig fra ikke-romlige faktorer som yrke og inntekt. Teorier og begrepsapparat som skal benyttes i romlige analyser, må derfor tilføres en ny dimensjon i tillegg til (og overordnet) de dimensjoner som benyttes i ikke-romlige analyser av f. eks. sosiologisk eller økonomisk karakter. Sosiale, politiske og økonomiske faktorer er ikke tilfeldig romlig fordelt. Det er nettopp de ikke tilfeldige, romlige ulikheter som gir grunnlag for å snakke om en spesifikk romlig dimensjon, og studiet av romlige strukturer og prosesser som skaper og vedlikeholder regionale ulikheter, som er en vesentlig del av geografiske analyser.

Geografiske områder kan beskrives ved hjelp av «site» og «situation». De forhold i omgivelsene som virker inn på individers levekår er i høy grad et resultat av samspillet mellom «site»- og «situation»-faktorer. Det teoretiske skillet mellom «site» og «situation» kan likevel være analytisk fruktbart i en analyse av regionale ulikheter i levekår. Vi vil betrakte «site»-karakteristika som modifierende faktorer på det rendyrkede romlige mønster, som er en funksjon av menneskers atferd og bruk av rommet. I fravær av «site»-karakteristika, som man rett nok bare kan tenke seg i et abstrakt geografisk rom, vil romlige strukturer og mønster utelukkende være avhengig av funksjonelle relasjoner og romlig interaksjon. Et slikt abstrakt geografisk rom vil ikke utgjøre en uniform flate. Det vil oppstå forskjeller som en følge av menneskers romlige interaksjon og funksjonelle relasjoner mellom virksomheter. Hvor store forskjeller som vil oppstå mellom ulike mennesker og områder, vil bl. a. være avhengig av betydningen av virksomhetens relative lokalisering, dvs. beliggenhet (avstand) i forhold til andre virksomheter, markeder eller sentra, og av omfanget av horisontale koplinger, dvs. graden av intern og ekstern arbeidsdeling. Disse romlige mønster og strukturer kan beskrives ved hjelp av «situation»-karakteristika.

Bruken av «site» og «situation» som to forskjellige beskrivelsesdimensjoner markerer et skille mellom, på den ene siden, regionale ulikheter i levekår som i hovedsak skyldes historisk betingede og naturgitte forhold, og, på den andre siden, regional ulikhet som i større grad skriver seg fra dagens økonomiske, politiske og sosiale forhold i samfunnet. Dette vil ha stor betydning i vurderingen av hvilke typer av virkemidler samfunnet skal bruke for å realisere regionalpolitiske målsettinger om å utjevne individers levekår mellom ulike bostedstyper.

3.5 OM REGIONALISERING

Ved beskrivelse og analyse av geografiske problemstillinger kan ulike metoder for regionalisering anvendes. Regionalisering kan enten skje ved inndeling av geografiske områder i regioner eller ved klassifisering. Valg av måte å regionalisere på som romlig differensierende faktor er avhengig av type av geografiske problem, som skal beskrives og analyseres. I våre analyser har vi

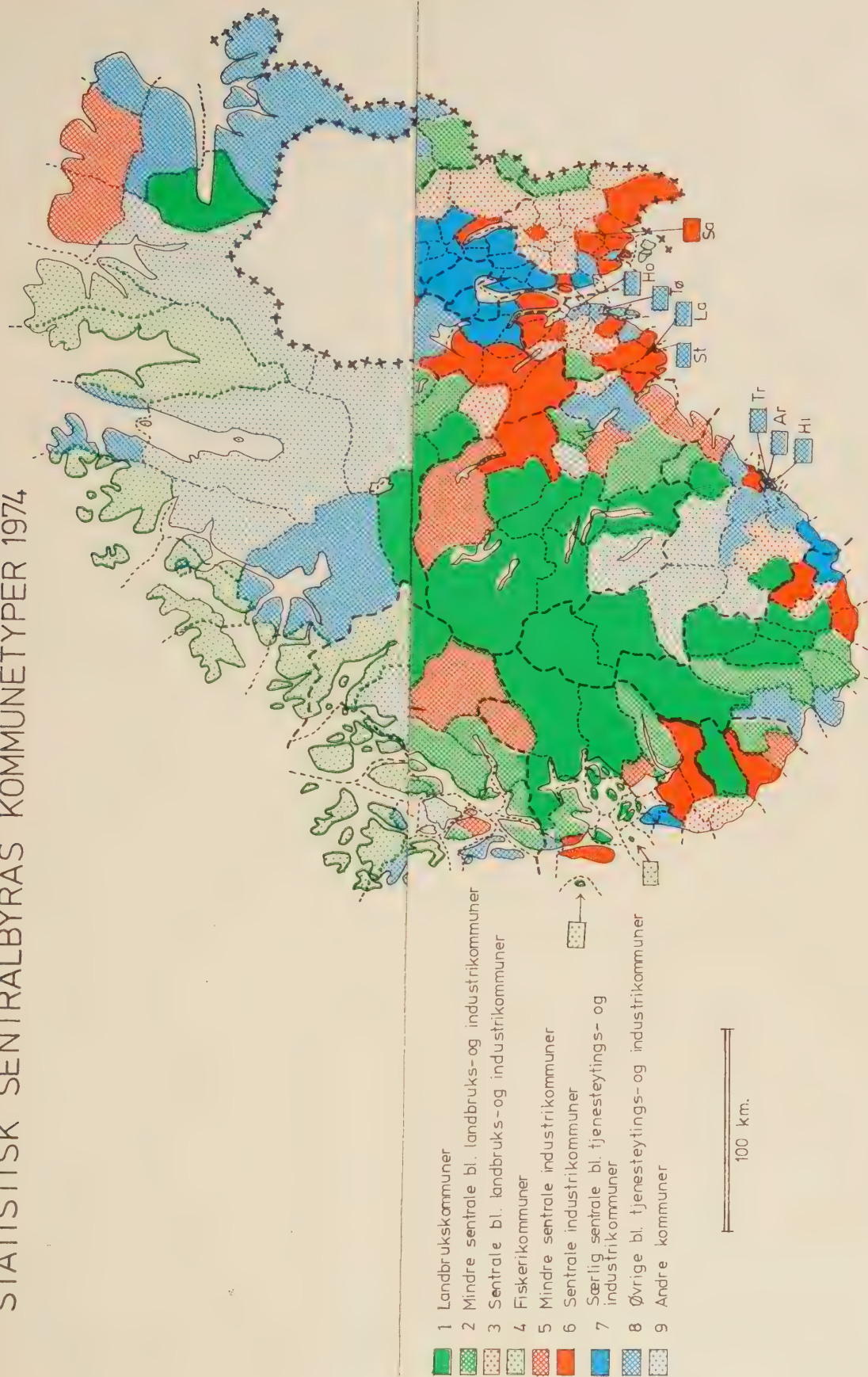
valgt å bruke tre forskjellige måter å regionalisere på:

- a) Kommunetyper
- b) Bostedstyper
- c) Landsdeler

Statistisk Sentralbyrå har utarbeidet en klassifikasjon av norske kommuner i ni kommunetyper. (Rideng 1974). Som klassifikasjonskriterier er brukt næringsstruktur, bosettingstetthet og sentralitet. (Figur 3.5.1).

Figur 3.5.1.

STATISTISK SENTRALBYRÅS KOMMUNETYPEN 1974



I våre tabeller har vi tentativt forsøkt å rangere kommunetypene etter urbaniseringsgrad med kommunetype 7 som den mest urbani-

serte, og kommunetype 1 og 4 som de minst urbaniserte. Dette gir følgende rekkefølge (tabell 3.5.1):

Tabell 3.5.1: *Kommunetyper rangert etter urbaniseringsgrad.*

Mest urbanisert:	Kommunetype 7 (Særlig sentrale, blandede tjenesteytings- og industri-kommuner)
	Kommunetype 8 (Øvrige blandede tjenesteytings- og industrikommuner)
	Kommunetype 6 (Sentrale industrikommuner)
	Kommunetype 5 (Mindre sentrale industrikommuner)
	Kommunetype 9 (Andre kommuner)
	Kommunetype 3 (Sentrale, blandede landbruks- og industrikommuner)
	Kommunetype 2 (Mindre sentrale, blandede landbruks- og industrikommu- ner)
	Kommunetype 1 (Landbrukskommuner)
Minst urbanisert:	Kommunetype 4 (Fiskerikommuner)

Endringene i næringsstrukturen har ført til store endringer i de regionale fordelingsmønstre av arbeidsplasser. Særlig har den sterke økning av antall arbeidsplasser i tertiærsektoren ført med seg store regionale forskyvninger i arbeidsplassstilbudet. Dette har resultert i en konsentrasjon av arbeidsplasser

i de mest urbaniserte strøk og mangel på arbeidsplasser i utkantområder, hvor primærnæringene er de dominerende næringer. Tabell 3.5.2 viser personer 16 år og over med inntekt av eget arbeid som viktigste kilde til livsopp- hold etter næringstilhørighet og kommunety- per rangert etter urbaniseringsgrad i 1970.

Tabell 3.5.2: *Personer 16 år og over med inntekt av eget arbeid som viktigste kilde til livsopp- hold etter næringstilhørighet 1970. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad. Prosent. Hele landet.*

Kommunetype etter urb.grad	Næringstilhørighet		
	Primær- næringer	Sekundær- næringer	Tertiær- næringer
Høy: 7	2,0	33,8	64,2
8	7,6	37,0	55,4
6	8,2	52,5	39,3
5	11,3	53,6	35,1
9	22,9	27,9	49,3
3	23,5	40,0	36,5
2	27,9	37,1	35,1
1	41,8	25,5	32,7
Lav: 4	38,4	26,0	35,7
Alle	11,7	37,4	51,0

Kilde: Folketellingen 1970.

Vi ser av tabellen at næringsstrukturen i de mest urbaniserte kommunetypene er sterkt dominert av tertiærnæringer. Hele 64,2 pst. av sysselsatte personer 16 år og over i kommune- type 7 er sysselsatt i tertiærnæringene. Kom-

munetype 7 består av Oslo, Bergen, Trond- heim, Stavanger, Drammen, Kristiansand S. med omegnskommuner. I kommunetype 8, som utgjøres av de nest største bykommunene, er 55,4 pst. sysselsatt i tertiærsektoren.

Den regionale ulikefordelingen av økonomiske aktiviteter og mennesker bestemmer for en stor del også den geografiske fordelingen av andre goder. Tabell 3.5.3 viser relativ forde-

ling av total befolkning, personer 16 år og over sysselsatt i tjenesteytende yrker, gymnasplasser, tannleger og leger i 1970 på kommunetyper etter urbaniseringsgrad.

Tabell 3.5.3: *Relativ fordeling av total befolkning, personer 16 år og over sysselsatt i tjenesteytende yrker, gymnasplasser, tannleger og leger i 1970. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad. Prosent. Hele landet.*

Kommunetype etter urb.grad	Relativ fordeling av:				
	Total befolkning	Tjeneste- ytende yrker	Gymnas- plasser	Tannleger	Leger
<i>Høy:</i> 7	35,2	47,1	40,7	50,3	56,6
8	18,5	19,3	29,9	20,3	21,0
6	13,4	10,8	10,2	11,2	8,6
5	5,1	3,7	3,3	3,3	2,5
9	5,2	4,4	5,8	3,4	3,0
3	4,6	3,3	3,5	2,6	1,8
2	9,0	5,8	5,2	5,1	3,4
1	5,7	3,5	1,2	2,7	2,0
<i>Lav:</i> 4	3,3	2,1	0,4	1,1	1,1
Totalt	100,0	100,0	100,2	100,0	100,0

Kilde: Folketellingen, 1970, KUD, Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1970.

Det går fram av tabellen at de to mest urbaniserte kommunetypene, 7 og 8, til sammen har 53,7 pst. av total befolkning, 66,4 pst. av sysselsatte i tjenesteytende yrker, 70,6 pst. av gymnasplassene, 70,6 pst. av totalt antall tannleger og endelig 77,6 pst. av alle leger. Alle tall er fra 1970. De tilsvarende tall i tabell 3.5.3 for de to minst urbaniserte kommunetypene, 1 og 4, er 9,0 pst. av befolkningen, 5,6 pst. av sysselsatte i tjenesteytende yrker, 1,6 pst. av gymnasplassene, 3,8 pst. av tannlegene og 3,1 pst. av legene. Dette viser at den geografiske fordelingen av arbeidsplasser og servicetilbud har sammenheng med kommunenes næringsstruktur og sentralitet. Sysselsettingsmulighetene er sterkt avhengige av næringsstrukturen i kommunen og kommunens sentralitet virker bestemmende inn på hvor god tilgangen på offentlige og private servicetilbud er. Kommunetypene differensierer m.a.o. mellom kommuner med henblikk på forhold og problemområder som har sammenheng med urbaniseringsprosessen og den generelle sosiale og økonomiske utvikling i samfunnet, altså det vi i et tidligere avsnitt kalte for «situation»-faktorer.

En annen måte å regionalisere på som i prinsippet ikke atskiller seg fra inndelingen i kommunetyper, er å klassifisere geografiske områder i ulike bostedstyper. I Levekårsundersøkelsens intervjuundersøkelse er en inn-

deling i fire bostedstyper brukt som viktigste regionalisering. De fire bostedstypene er:

1. Spredtbebyggelse.
2. Tettbebyggelse med under 10 000 innbyggere.
3. Tettbebyggelse med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere.
4. Tettbebyggelse med over 50 000 innbyggere.

Hovedkriteriene i denne klassifiseringen er bosettingstetthet, altså om bostedet er spredtbygd eller tettbygd, og befolkningsstørrelse.⁵⁾ Tidligere undersøkelser har vist at bosettingstetthet er høyt korrelert med næringsstrukturen i kommunene. Befolkningsstørrelsen gir i tillegg en god indikasjon på bostedets sentralitet. Det er m.a.o. samme type kriterier som er brukt ved klassifikasjonen av bostedstyper og kommunetyper, men en inndeling i fire bostedstyper fra spredt til tett vil i enda større grad fange opp sentrum-periferidimensjonen i regionale ulikheter.

Landsdeler tilhører den andre hovedmåten å regionalisere på, som skjer ved å dele geografiske områder inn i mindre enheter. Norge kan deles inn i 5 landsdeler, som igjen blir delt inn i 19 fylker og fylkene i 443 kommuner. Regionaliseringer av denne typen er best egnet til å beskrive geografiske variabler med en homogen utbredelse over et sammen-

hengende geografisk område. Det vil si variabler som vi tidligere har kalt for «site»-faktorer. Det kan f. eks. være naturgitte, historiske eller kulturelle forhold.

Regionale ulikheter mellom landsdeler kan prinsipielt skrive seg fra to forhold. For det første kan de skyldes fordelingen av kommuner på kommunetyper innenfor landsdelen, dvs. at befolkningens fordeling på kommunetyper ikke er den samme innen alle landsdeler. Tabell 1 i tabellvedlegget viser fordelingen av befolkningen og kommunene på kommunetyper i 1974.

Det går fram av tabellen at Østlandet og Sørlandet har den klart høyeste andel av befolkningen bosatt i de mest urbaniserte kommunetypene. Andelene for Østlandet og Sørlandet for kommunetypene 7, 8 og 6 er henholdsvis 80,3 pst. og 77,0 pst. av befolkningen. Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge har henholdsvis 57,3 pst., 43,0 pst. og 50,2 pst. av befolkningen bosatt i de mest urbaniserte kommunetypene. Disse landsdelene har en mye høyere andel av perifert beliggende primærnæringskommuner enn Østlandet og Sørlandet. Mens befolkningsandelen i de minst urbaniserte kommunetypene 1 og 4 på Østlandet og Sørlandet er henholdsvis 4,2 pst. og 5,6 pst., er tilsvarende andeler for Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge henholdsvis 11,3 pst., 13,7 pst.

og 19,6 pst. Vi skal her legge spesielt merke til at Trøndelag har over dobbelt så stor andel av befolkningen bosatt i landbrukskommuner som landsgjennomsnittet, og at hele 14,9 pst. av befolkningen i Nord-Norge er bosatt i fiskerikommuner. Dette er en andel over fire ganger større enn landsgjennomsnittet.

Den andre typen av ulikheter på landsdelsnivå skriver seg fra forskjeller mellom samme kommunetype på tvers av landsdelene. Dvs. at variabelverdiene for den enkelte kommunetype ikke er av samme størrelsesorden i alle landsdeler. Slike forskjeller kan f. eks. gjelde arten av jordbruk, industri eller service, som er den dominerende næringsvirksomheten i de ulike kommunene i en landsdel. Dette er altså forskjeller som går utover de rent kvantitative forskjellene (andel sysselsatte i ulike næringer), og kan f. eks. utgjøres av lønnsomhets- og produktivitetsforskjeller mellom ulike bransjer og produksjonsformer. Disse forskjellene kan både skyldes «site»-faktorer som f. eks. variasjoner i naturgitte betingelser for primærnæringer mellom landsdeler, og «situation»-faktorer som f. eks. en gunstig beliggenhet (relativ lokalisering) i forhold til et storbyområde. Kommuner med høy sentralitet vil ofte ha en stor andel høyt lønnsbransjer innenfor industri- og servicesektorene.

KAPITTEL 4.

Teoretisk referanseramme

4.1 SAMFUNNSFORSKNING OG STATISTIKK⁽¹⁾

Vi innledet forordet i denne forskningsrapporten med å slå fast at dette er en samfunnsvitenskapelig analyse av regionale ulikheter i levekår og ikke en statistikkksamling. Men hva skiller egentlig en samfunnsvitenskapelig analyse fra innholdet i Statistisk årbok? Hans Fredrik Dahl har i en anmeldelse av et større norsk samfunnsvitenskapelig verk noen betraktninger omkring dette spørsmålet. Han hevder at det ideelle svaret er at samfunnsforskeren finner sammenhenger der tallene bare viser fragmenter. Når sammenhengene danner et mønster som forskeren så organiserer sitt endelige stoffvalg ut fra — når han altså får noe han vil si, og kan prøve det mot hva andre har sagt om tilsvarende ting — kan en begynne å kalle behandlingen samfunnsvitenskapelig, og den blir teoretisk relevant som samfunnsvitenskap. (Dahl 1975).

Skillet mellom statistikk og samfunnsforskning er i stor grad det samme som går mel-

lom beskrivelse og analyse. Beskrivelse kan gi kunnskap om samfunnsproblemer, men kunnskap gir ikke automatisk forståelse. Det er først når kunnskapsbrokkene ses i sammenheng, at man kan begynne å snakke om forståelse av samfunnsproblemer. Og dersom man ikke anser det tilstrekkelig bare å beskrive forskjeller, men også ønsker å forklare årsakene til de problemer en måtte finne, kreves det at man gjennomfører en analyse.

Måten man oppfatter virkeligheten på er ikke tilfeldig; den er avhengig av hvilke forståelsesformer man legger til grunn for sin observasjon. Med forståelsesform mener vi måter å se sammenhenger på (Østerberg 1972). Innenfor samfunnsvitenskapene kan man grovt sett skille mellom to konkurrerende forståelsesformer: positivisme og dialektikk.

Positivismen mener at vitenskapen bare kan beskjeftige seg med empiriske spørsmål (spørsmål om faktiske forhold), og ikke med normative spørsmål (spørsmål om ver-

dier). Empiriske spørsmål er spørsmål om hvordan noe forholder seg i virkeligheten. Virkeligheten defineres som den sansbare verden. Normative spørsmål kan derimot ikke besvares uten at en trekker inn verdier og holdninger. Når en ser bort fra det filosofiske spørsmål om det sansbare utgjør hele virkeligheten og om sanseerfaringene gir oss sikker kunnskap, kan en si at empiriske spørsmål dreier seg om hvordan noe er, mens normative spørsmål dreier seg om hvordan noe bør være.

Positivismen hevder at fordi en ikke kan gjøre sanseerfaringer om slike ting som moralnormer og verdier, kan en heller ikke ha sikker kunnskap om dem. Vitenskapen kan beskrive hvordan tingene er, og eksperimentelt eller på annen måte finne årsakssammenhenger som forklarer hvorfor tingene er slik de er. Forskeren kan også med sin viten om årsakssammenhenger i dag, ut fra gitte forutsetninger, prognostisere en mulig utvikling inn i fremtiden. Men vitenskapen kan ikke ut fra er-utsagn gjøre slutninger om bør-utsagn. Vitenskapen er som ideal verdifri, nøytral, saklig og objektiv. Når forskeren kommer med vurderinger, uttrykker bør-utsagn, er det ikke lenger vitenskap, men muligens politikk. Dette kombinert med den positivistiske metode (kausal-analysen), som legger hovedvekten på en analyse av de enkelte deler som til sammen utgjør helheten, har resultert i en sterkt fragmentert og oppsplittet vitenskap. En vitenskap som i sin stadig lengre drevne disiplinmessige spesialisering har bidratt med en stadig mer partiell forståelse av virkeligheten. Ens viten om helheten avgjøres av en analyse av delene, hvor forholdet ses som et utvendig forhold, dvs. et forhold hvor relasjonen mellom årsak og virkning oppfattes mekanisk: årsak og virkning kan atskilles.

I et forsøk på å kompensere for et manglende helhetsperspektiv har positivistiske samfunnsvitenskaper tatt i bruk avanserte kvantitative teknikker for å forsøke å kartlegge samfunnsmessige lovmessigheter forstått som empiriske — statistiske regelmessigheter (dvs. fenomeners samvariasjon). I kulturgeografien er dette blitt betegnet som «den kvantitative revolusjon». Denne kvantitative retningen har imidlertid i stor utstrekning forvekslet teori med korrelasjon og metode med teknikk. Dette forhold impliserer bestemte skjevheter og ensidigheter som grunnlag for praktisk politikk. Det bidrar bl. a. til å avlede oppmerksomheten fra forhold som vanskeligere lar seg uttrykke kvantitativt. Systematisk oversett blir f. eks. ulike former for «myke» verdier, som et godt nærmiljø og

andre mål på trivsel enn pengestandard. Det samme gjelder ulike former for arbeid utenfor markeder med betydelige konsekvenser for regional- og distriktpolitikken.

David Harvey kommenterer resultatene av den kvantitative revolusjon i geografien slik: «Den kvantitative revolusjonen er avsluttet, og dens utbytte er tilsynelatende svært marginalt, resultatene er skuffende svake. Der er et klart misforhold mellom det sofistikerte teoretiske og metodologiske rammeverk vi bruker og vår evne til å si noe virkelig meningsfylt om det som skjer rundt oss. Det blir for store avvik mellom våre formål og hensikter og det som virkelig skjer. Vi har store økologiske problemer, store byproblemer, store u-landsproblemer, og likevel synes det som om vi er ute av stand til å si noe virkelig dypt eller meningsfylt om noen av dem». (Harvey 1973).⁷⁾

Opp mot positivismens partielle forståelse av virkeligheten kan man så stille en strukturell, dialektisk forståelsesform, som sikter mot en mer helhetlig forståelse av virkeligheten. En helhetlig forståelsesform impliserer at man ser sammenhenger på en slik måte at man forstår helheten. Den dialektiske forståelsesform kan grovt sammenfattes ved hjelp av fire nøkkelt kategorier: helhet, prosess, kvalitativ forandring, motsetning. Å studere noen ting dialektisk er å studere det i den helhet det inngår, å studere det ikke som et statisk forhold, men som noe som er i bevegelse, å studere det som en motsigelsesfull prosess, hvis indre motsetninger driver fram at kvantitative forandringer overgår i kvalitative.

Den dialektiske forståelsesformen legger vekt på vekselvirkningen mellom motsetninger, og studerer delaspesker i lys av helheten og omvendt. Den forklarer strukturenes transformasjon (omforming) ut fra indre motsetninger innenfor helheten. Men som Gudmund Hernes fremholder, er det viktig å unngå en strukturalistisk villfarelse i analysen av sosial endring: «å beskrive strukturell endring som om det skjer uten forbindelse med menneskelige motiver... Strukturer har ingen egen-dialektikk atskilt fra de menneskelige relasjoner som konstituerer dem, og de individer som er bærere av dem». (Hernes 1976, s. 113).

Den dialektiske forståelsesform fanger opp kunnskap om virkeligheten som de positivistiske samfunnsvitenskapene ikke registrerer. Dette vil kunne bidra til å gi en mer helhetlig forståelse av individers livssituasjon i ulike regionale omgivelser. Det vil være en sentral oppgave for levekårsorientert geografisk forskning å bidra med en slik helhetlig

forståelsesform, som sikrer at fremtidige politiske beslutninger om samfunnets utforming blir tatt på et bredest mulig grunnlag, slik at både individuelle og kollektive behov tas tilbørkelig hensyn til.

Den største forskjellen mellom den positivistiske, kvantitative retningen innen geografien og en strukturell, dialektisk retning gjelder fremfor alt spørsmålet om oppfattelsen av rommet. Rommet oppfattes i positivistisk geografi som en ting, uavhengig av samfunnet, med egne «lover» som kan oppdages; geografisens rolle er å være en slags «fortolket geometri». Den strukturalistisk inspirerte oppfatningen av rommet (og dermed av geografien) er at rommet, forstått som et kulturgeografisk fenomen, er formet av de samme samfunnsmessige lovmessigheter som genererer sosiale prosesser, og uten eksistens i seg selv. Allment betyr dette at man studerer samfunnet slik det fremtrer i rommet, og ikke rommet som et eget, isolert objekt.

En viktig del av kritikken av positivismen har gått ut på at verdifri forskning ikke er mulig. Subjektive elementer vil virke inn på flere ledd i forskningsprosessen. Spesielt gjelder dette utvelgelsen av de problemstillinger forskeren tar opp blant de mange som kunne ha vært tatt opp. Selv om forskeren ikke bevisst tar sikte på å si hvordan en fordeling bør være, kan det også være vanskelig helt å ekskludere egne holdninger i drøftingen av problemstillinger og i tolking og presentasjon av resultater. Videre er det klart at når resultatene foreligger, vil beskrivelsen av hvordan forholdene er, for mange beslutningstakere påvirke spørsmålet om hvordan forholdene bør være. I denne prosessen er vitenskapen aktivt med på å skape virkeligheten. Den blir ikke lenger passivt observerende. Verdpåvirkning bør derfor aksepteres som et uungåelig element i samfunnsforskningen. Forskningsetikken og objektiviteten krever ikke verdifrihet, men blir snarere avhengig av i hvilken grad verdisynet er eksplisitt klargjort.

Siden vår kunnskap om verden er fastlagt gjennom vitenskapens (og dagligspråkets) begrepsstrukturer, så må det nødvendigvis også være slik at virkeligheten og kunnskapen kan forandres gjennom menneskelig refleksjon og praksis. Det foreligger potensielle muligheter for at virkeligheten, slik den er konstituert av vitenskapen, kan endres. I denne sammenheng må derfor en kritisk samfunnsvitenskap være opptatt av samfunnets evne til å forstå seg selv. En kritisk samfunnsvitenskap er en vitenskap som i sin forskning tar motsetninger i samfunnet opp til analyse, og derigjennom bidrar til å overskride samfunnets rådende

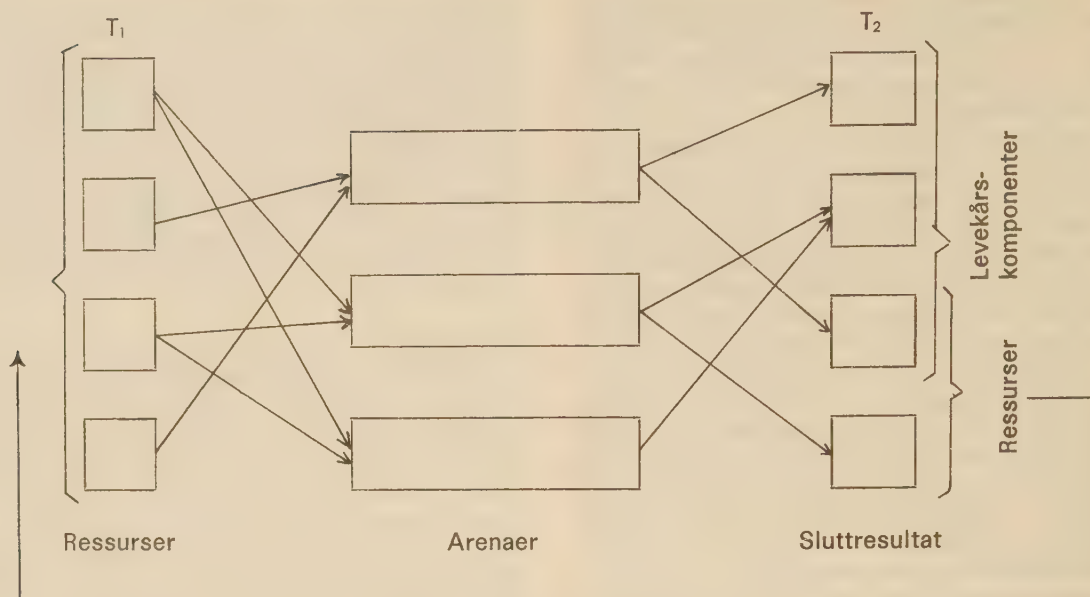
de selvforståelse på en bevisstgjørende og handlingsinciterende måte. Hernes hevder at «samfunnsvitenskapenes egentlige oppgave er selvsagt (derfor) å avsløre kollektive illusjoner og å gi omsvøpsfrie fremstillinger av faktiske forhold, ved å utvikle begrep som svarer til kjennsgjerningene og teorier som kan avdekke underliggende prosesser». (Hernes 1976, s. 109). For, som han tilføyer, «intet er så praktisk som en god teori». (Hernes 1976, s. 125).

4.2 MODELL FOR ANALYSE AV SOSIAL ENDRING I EN ROMLIG KONTEKST

Den grunnleggende analysemodell for Levekårsundersøkelsen forutsetter at individer til enhver tid disponerer over et gitt sett av ressurser, f. eks. utdanning, helse o. l., som kan settes inn på forskjellige arenaer, f. eks. i arbeidslivet, for å utføre ulike aktiviteter. De individuelle ressursene ombyttes eller konverteres på arenaene, og aktivitetene gir avkastning dels i form av levkårskomponenter, som gir behovstilfredsstillelse i innværende periode (f. eks. inntekt), og dels som andre ressurser, som kan settes inn på arenaer i neste periode for å utføre nye aktiviteter. Ressurskonverteringen for et individ på stabile arenaer kan illustreres slik det er gjort i Figur 4.2.1.⁸⁾

Slutresultatet er avhengig av de ressurser som individene til enhver tid bringer med seg inn på arenaer, hvilke arenaer som er tilgjengelige, og av de tilgjengelige arenaers strukturelle egenskaper, som i modellen omtales som arenaegenskaper. Arenaegenskapene avgjør hvor nyttige de ulike ressursene er for individet og hvordan ressursene kan anvendes til å utføre aktiviteter på forskjellige arenaer. Kort sagt, hva en får ut av de ressurser en har, vil avhenge av arenaegenskapene. Konverteringen av individuelle ressurser på arenaer fører til en endring av ressursfordelingen så vel for det enkelte individs ressursbeholdning, som mellom grupper av individ med forskjellig sosial gruppetilhørighet eller geografisk lokalisering. Individuelle ressurser vil være ulikt fordelt mellom individer og grupper, og arenaegenskapene kan forsterke eller svekke disse innledende forskjellene, eller de kan reproducere de forskjeller som individene bringer med seg inn på arenaene.

Dette leder oss fram til vår definisjon av levkårsbegrepet: Et individs levkår bestemmes av de ressurser individet kontrollerer eller har adgang til. Dette ressursbegrepet omfatter i tillegg til de individuelle ressurser også forhold som ligger utenfor individet. Levekårsbegrepet inkluderer i vår teoretiske referanseramme følgende 3 elementer:



Figur 4.2.1. Prinsippskisse av Levkårsundersøkelsens analysemodell.

- a) Individuelle ressurser
- b) Tilgjengelige arenaer
- c) Arenaegenskaper

I analyser av individuelle levkår må vi altså ta hensyn til alle disse aspekter ved et individs levkårssituasjon. Bortsett fra at utdanning kan være et gode i seg selv, vil den i liten grad være en ressurs til å oppnå god inntekt, dersom det ikke finnes et arbeidsmarked som denne ressursen kan settes inn på. Og selv om der er et arbeidsmarked, vil f. eks. en ingeniørutdanning være av liten verdi for individet, hvis det bare er sysselsettingsmuligheter for ufaglært arbeidskraft. Klargjøringen av hvordan levkårsbegrepet skal defineres er helt sentralt i analyser av denne typen, da levkårene både er utgangspunktet for analysen, og samtidig det endelige mål for eventuelle handlinger fra samfunnets side.

Levkårsbegrepets elementer, individuelle ressurser, arenaer og arenaegenskaper, legger opp til det viktige analytiske skille mellom individets medfødte og sosialt ervervede forutsetninger og begrensninger på den ene siden, og strukturelt betingede muligheter og restriksjoner på den andre siden.

4.3 ARENA OG STASJON

Det er naturlig for geografer, som tradisjonelt har vært opptatt av å studere romlige fordelinger av lokaliserte enheter, å ta utgangspunkt i arenabegrepet i analyser av regionale ulikheter i levkår. Arenaegrepet som sådant kan imidlertid ikke gis en spesifikk romlig avgrensning. Arena er et

funksjonelt, ikke et geografisk definert begrep. I geografiske analyser må arenaer m.a.o. gis en geografisk eller romlig avgrensning.

Når vi sier at arenabegrepet er et funksjonelt definert begrep, forstår vi med det at begrepet beskriver felter som er avgrenset på grunnlag av arten av virksomheter eller oppgaver som utføres. Et funksjonelt avgrenset felt vil derfor ofte svare til en sektor eller et organ i samfunnets organisasjon. Utdanningssektoren er f. eks. et slikt funksjonelt definert felt, som avgrenses med utgangspunkt i virksomheten å undervise, og oppgaven å organisere denne virksomheten. Utdanningssektoren er altså en arena i vårt begrepsapparat. Funksjoner utføres imidlertid ikke i abstrakte økonomiske sfærer, men i lokaliteter med en geografisk forankring. Undervisning foregår i bygninger (skoler), som kan avgrenses fysisk i rommet, og gis en nøyaktig geografisk lokalisering. Slike geografiske lokaliteter eller forankringspunkter vil vi heretter kalle for stasjoner.⁹⁾ I vår teoretiske referanseramme er en stasjon betegnelsen på de lokaliserte enheter som funksjonelt utgjør en arena. En arena kan bestå av mange lokaliserte stasjoner, og en stasjon kan funksjonelt være knyttet til flere arenaer.

4.4 ARENASYSTEM OG TERRITORIAL-STRUKTUR

De ulike arenaer inngår i et system av arenaer. Til ethvert geografisk område sva-

rer et slikt arenasystem. Arenasystemer kan identifiseres på ulike geografiske nivåer. Vi kan tale om lokale, regionale, nasjonale og internasjonale arenasystemer. Arenasystemers størrelse og utstrekning bestemmes av funksjonelle relasjoner og romlig interaksjon mellom arenaer og stasjoner, og befolkningens størrelse. Mennesker krever en viss plass for å kunne eksistere. Det finnes derfor fysiske grenser for hvor tett mennesker kan «pakkes» sammen i rommet. På samme måte kan ikke mennesker som skal samhandle, bo for langt fra hverandre. Det vil derfor finnes en minimum og en maksimum fysisk størrelse på et arenasystem med en gitt befolkningensmengde. Befolkningens størrelse vil også virke inn på antallet lokaliserte stasjoner og stasjonenes dimensjonering i et arenasystem. Et geografisk område kan m.a.o. avgrenses ved hjelp av dets arenasystem. Formålet er å finne fram til regioner hvor den indre romlige interaksjon er høy, og interaksjonen med andre regioner er begrenset. Et arenasystem er altså en region, som er funksjonelt avgrenset på grunnlag av romlig interaksjon, og er således «regions of spatial organization». (Abler-Adams-Gould 1972, s. 8).

Et samfunns økonomiske system manifesterer seg i det en kan kalle for materiellstrukturen. Med materiellstrukturen forstår vi samfunnets fysiske og funksjonelle struktur. Fysisk struktur refererer seg til samfunnets materielle oppbygning (bygninger, veier, flyplasser osv.), mens vi med funksjonell struktur forstår forhold som har sammenheng med graden av intern og ekstern arbeidsdeling i samfunnet (f.eks. markedsorganisasjon og teknologisk nivå). Et samfunn har sin basis i materiellstrukturen, som i stor grad bestemmer handlingsmønsteret for aktørene i systemet. «En rekke rutiner og tradisjoner opprettholdes fordi de avleirer seg i materiell, og en låses til bestemte løsninger fordi de følges av investeringer som binder ressurser». (Hernes 1975 a, s. 56). Materiellstrukturen utgjør dermed «føringer på videre adferd og beskranker videre handlingsvalg». (Hernes 1975 a, s. 56).

I tillegg til materiellstrukturen består makrostrukturen i samfunnet av en institusjonell «overbygning» av autoritetsstrukturer og rettighetsforhold, som utgjøres av samfunnets politiske system (det «numeriske demokrati» og organisasjonssamfunnet) og juridiske organer (domstolene). Utenom dette formelle makt- og beslutningssystem av politiske og juridiske institusjoner består «overbygningen» av de kultur- og verdioppfat-

ninger som finnes i samfunnet (f.eks. idéer om demokrati, frihet, likhet, rettferdighet, religion, moral, etikk). Slike verdistrukturer kan vi kalle for samfunnets ideologi.

Samfunnsmessige aktiviteter har imidlertid også en romlig struktur. Både produksjon og forbruk foregår i geografiske lokaliteter, eller det vi har kalt for stasjoner, som er knyttet sammen av infrastrukturen — et nett av veier, jernbaner, telekommunikasjoner, kloakksystem, osv. Med arbeidsdelingens utvikling er ikke alene produksjon og forbruk, men også de enkelte deler av produksjonen blitt atskilt geografisk, som igjen har ført med seg en stadig utvikling av infrastrukturen.

Ved at det blir produsert i en bestemt geografisk lokalitet (stasjon), blir der skapt både en fysisk og en funksjonell romlig struktur omkring produksjonen. Stasjoner har en materiell oppbygning, de tar opp plass i rommet og knyttes sammen med andre stasjoner av infrastrukturen. Denne fysiske romlige strukturen gir seg f.eks. på en gårdsbruk uttrykk i oppdyrkingen av jorda, i bygninger på gården, i veier mellom bygningene og jordene, i veier og telefonforbindelse mellom gården og omverdenen osv. Den fysiske romlige strukturen har en absolutt lokalisering, og den nedfeller seg i romlig form, som kan beskrives ved hjelp av «site»-karakteristika.

Mellom stasjonene innen hver arena og mellom arenaenes ulike stasjoner er det et nett av funksjonelle romlige relasjoner. De kan f.eks. utgjøres av strømmer av varer og tjenester mellom ulike typer av virksomheter, eller av menneskers daglige reiser mellom bosted, arbeidssted og servicetilbud. Gården inngår f.eks. i et nett av funksjonelle geografiske relasjoner med omverdenen i form av bytte av varer, penger og informasjon osv. Foruten den fysiske romlige strukturen avtegner det seg m.a.o. også en funksjonell romlig struktur, som bestemmes av stasjoners relative lokalisering, og kan beskrives ved hjelp av «situation»-karakteristika. Disse fysiske og funksjonelle romlige strukturer danner til sammen arenasystemets territorialstruktur.¹⁰⁾ Territorialstrukturen avspeiler i tillegg til samfunnets «basis» (materiellstrukturen) også samfunnets «overbygning» (politiske og ideologiske forhold). Territorialstrukturen utgjør dermed arenasystemets romlige struktur eller arenaegenskaper, som igjen virker inn på arenasystemets sosiale og økonomiske organisasjon.

Del II: Arenaer og levekårskomponenter

KAPITTEL 5.

Innledning

Arenasystemet utgjør de arenaer og stasjoner individer potensielt kan gjøre bruk av. Det representerer både en funksjonell avgrensning, dvs. det sier noe om hvilke virksomhetsområder organisert i arenaer individenes ressurser kan settes inn på, og en geografisk avgrensning, som forteller oss hvilke lokaliserte stasjoner (tilbudspunkter) individene kan oppsøke i et gitt arenasystem. Det vil imidlertid bare være rent unnaksvis at individer vil være i stand til, eller være interessert i, å benytte sine ressurser for å utføre aktiviteter på alle arenaer i arenasystemet. Like selvsagt som det i innen hvert arenasystem er en ujevn romlig fordeling av arenaer og stasjoner, vil det mellom arenasystem av forskjellig størrelse være en ulik fordeling av arenaer og stasjoner.

Romlige fordelinger av arenaer og stasjoner tjener imidlertid bare som et utgangspunkt for å vurdere den effekten regionale ulikheter i lokaliseringsmønstre har på individers levekår i forskjellige arenasystem. Ved å måle menneskers utnyttelse av arenasystemet får en et mer grunnleggende uttrykk for hva et gitt arenasystem betyr for det enkelte individs levekår. Da kan en f. eks. lettere få klarlagt om det er økonomiske, sosiale eller geografiske årsaker til at arenaer og stasjoner som fysisk sett finnes i arenasystemet, ikke blir utnyttet av spesielle grupper av individer.

Tilbudet av ulike typer av offentlige og private goder er bare et utgangspunkt for individers utnyttelse av lokaliserte tilbudspunkter. For å kunne utnytte tilbudspunkter i arenasystemet, f. eks. servicetilbud, må arenaene (stasjonene) være tilgjengelige for individene. Tilgjengeligheten til arenaer og stasjoner er en funksjon av arenaegenskapene i de ulike arenasystem. Strukturelle forhold, som f. eks. tilbudspunkters lokalisering i forhold til bosettingsmønsteret, kan avgrense de fysisk mulige alternativene for noen grupper av individer. Arenaegenskapene er forskjellige i ulike arenasystem avhengig av befolkningsstørrelse, næringsstruktur og sentralitet. Tilgjengeligheten til ulike typer av tilbudspunkter vil følgelig også variere mellom arenasystem. Det er rimelig å anta at slike

regionale ulikheter i potensiell tilgjengelighet til tilbudspunkter virker inn på individers faktiske bruk av arenaer og stasjoner i ulike arenasystem. Men i tillegg til at faktisk bruk av tilbudspunkter varierer regionalt (i samsvar med de regionale ulikheter i potensiell tilgjengelighet), varierer faktisk bruk av tilbudspunkter også sosialt. Dvs. at bruk av lokaliserte tilbudspunkter varierer mellom ulike individgrupper i arenasystemene. Individuelle ressurser kan m.a.o. også komme inn som begrensende faktorer på bruk av tilbudspunkter i arenasystem.

Arenaegenskapene avgjør hva individene får ut av ressursene sine på ulike arenaer i et arenasystem. Vi vet at individuelle ressurser er ulikt fordelt mellom individer og grupper avhengig av sosial eller geografisk tilhørighet. Ulike grupper av individer får i varierende grad adgang til arenaer, og likeledes varierer avkastningen av individuelle ressurser på ulike arenaer mellom individer. Arenaegenskapene har ikke de samme konsekvenser for alle individer. Noen individer møter i større grad restriksjoner i omgivelsene, som styrer deres atferd og bruk av ressurser på arenaer.

La oss gjøre dette klarere med et eksempel. En av arenaegenskapene innenfor utdanningssektoren er bruken av opptakskrav for å komme inn på videregående utdanningsinstitusjoner. Helt til for noen år siden var kravet om examen artium et absolutt opptakskrav for å kunne påbegynne studier ved universitet- eller høyskoler. For en person med examen artium representerte dette ingen hindring. For en person uten examen artium, men med lyst til å begynne å studere, representerte kravet om examen artium en restriksjon, som hindret ham/henne i å gjøre det han/hun ønsket å gjøre. Visse studier er såkalte «lukkede» studier, dvs. at det kreves bestemte kvalifikasjoner (karakterer) for å komme inn. Til slike studier er det altså ikke tilstrekkelig med examen artium. Har man ikke gode nok karakterer til examen artium, vil opptaksgrensen utgjøre en restriksjon. Omfanget av restriksjoner som individene møter i

sine omgivelser er altså både avhengig av deres individuelle ressurser og av arenaegenskapene i arenasystemet. Omfanget av restriksjoner er m.a.o. ikke det samme for alle individer. Ressurssvake individer møter flere restriksjoner enn ressurssterke, og ressurssvake individer i ressurskrevende omgivelser flere enn ressurssvake individer i mindre ressurskrevende omgivelser. Mens arenaegenskaper er strukturelle egenskaper ved arenasystemet, er restriksjoner strukturelle forhold slik individet møter dem i omgivelsene. Restriksjonene kan deles inn i fire hovedkategorier:

- a) Fysiske restriksjoner.
- b) Funksjonelle restriksjoner.
- c) Institusjonelle restriksjoner.
- d) Kulturelle restriksjoner.

Betydningen av ulike typer av restriksjoner har forandret seg over tid. I samfunn dominert av vertikale koplinger spiller de fysiske restriksjonene en sentral rolle. Samfunn av denne type har et spredt bosetningsmønster og dårlig utbygd infrastruktur, og naturgeografiske forhold utgjør derfor store barrierer for menneskers bruk av rommet. Som en følge av menneskers udelelighet og individbanens kontinuitet representerer tiden og rommet dominerende fysiske restriksjoner i slike samfunn. Avstand kan nevnes som et eksempel på en fysisk restriksjon av stor betydning.

Nyvinninger på det teknologiske området har i høy grad gått ut på å eliminere de fysiske restriksjoner, som begrenser menneskers bruk av rommet. Utbygging av infrastrukturen og introduksjon av nye kommunikasjonsmidler som bilen og flyet, har for mange menneskers vedkommende i stor grad redusert betydningen av avstand som fysisk restriksjon. Men avstand kan også være en funksjonelt skapt restriksjon. Funksjonelle restriksjoner skapes av arbeidsdelingen i samfunnet. Vi har sett at en geografisk konsentrasjon av funksjoner leder til spesialiserte funksjoner. Denne eksterne arbeidsdelingen, som gir koplingsgevinster for funksjoner, nedfeller seg som restriksjoner på individnivå. Den interne arbeidsdelingen har medført store endringer i yrkesstrukturen, som har resultert i en sterk oppsplitting av yrker og stillingskategorier på arbeidsmarkeder i urbaniserte strøk. Dette stenger mange individer ute fra ulike typer av jobber på grunnlag av deres beholdning av individuelle ressurser.

Byers funksjonelle oppdeling resulterer i økt avstand mellom ulike funksjoners (stasjoners) lokalisering i arenasystemet. I primærnærings-

samfunn foregikk produksjon, konsum og sosialt samvær i samme avgrensede geografiske lokalitet. Med økende arbeidsdeling ble produksjon skilt fra konsum og sosialt samvær. Bosted, arbeidssted og servicetilbud ble i stigende grad lokalisert atskilt fra hverandre. Dette impliserer ikke bare at en større del av individers tid må anvendes til transportformål, men også at eksterne funksjoner i større grad regulerer individers tidsanvendelse.

Sekvensen i og varigheten av besøk ved ulike stasjoner bestemmes i stor utstrekning av funksjonelle restriksjoner i arenasystemet. Desto mer omfattende arbeidsdelingen i samfunnet blir, desto mer uvegerlig presses tidskontroller på individene. Dette fører til at individenes muligheter til å kontrollere egen tidsanvendelse begrenses. Det vil redusere de muligheter individet har til å foreta en fleksibel tilpasning av ulike aktiviteter i dagsprogrammet, som f. eks. arbeid og fritidsysler. De fysiske og funksjonelle restriksjonene er i hovedsak avledet av samfunnets materiellstruktur, og kan derfor samlet kalles for materielle restriksjoner.

Så snart det i et vertikalt forankret samfunn oppstår behov for å organisere interesser eller løse konflikter, foreligger det grunnlag for politiske og juridiske institusjoner. Jo mer komplisert en type redskap er, jo mer den krever av mange personers samarbeid og koordinering, jo større blir behovet for organisering. Enkle redskaper krever liten grad av regelverk omkring bruken. Dess større, sterkere, dyrere og vanskeligere å betjene redskapene blir, dess mer omfattende restriksjoner på bruken av redskaper vil vokse fram.

Vi har sett at type av redskaper virker bestemmende inn på arbeidsdelingen i samfunnet, som skaper funksjonelle restriksjoner. Redskapsstrukturen er også med på å forme samfunnets politiske og organisasjonsmessige overbygning. Denne nedfeller seg som institusjonelle restriksjoner på individnivå. Institusjonelle restriksjoner fremtrer i form av lover og regler: påbud, forbud, fritakelser og tillatelser. Det offentlige lov- og regelverk går i stor utstrekning ut på å «bygge på restriksjonerna för individens handlande i syfte att begränsa konflikter, fördela tillgångar eller i övrigt kanalisera skeendet i av myndigheten önskad riktning». (Hägerstrand 1970, s. 4:17).

Sosiale nettverk legger grunnlaget for primærkontroll, som utgjør en viktig del av hva vi her definerer som kulturelle restriksjoner. Med den primære kontroll forstår Christie (1975) alle de former for belønning og straff som springer ut av og er bygget inn i det vanlige samvær. Med sosiale nettverk

forstår vi sosiale relasjoner som formes ved menneskers samhandling. Sosial organisasjon har en materiell forankring. Den sosiale kontrollen har større betydning i samfunn med vertikale koplinger enn i samfunn dominert av horisontale koplinger. Dette innebærer at lokale normer, tradisjoner og verdiholdninger har større innvirkning på individers romlige atferdsmønster i spredtbygde strøk enn i urbaniserte områder.

Betydningen av ulike typer av restriksjoner har m.a.o. ikke bare forandret seg over tid, den varierer også i rommet mellom ulike arenasystem eller bostedstyper. Vi pekte på at i vertikalt forankrete samfunn var fysiske og kulturelle restriksjoner de viktigste. I samfunn dominert av vertikale koplinger er mange områder unndratt markeder. Ikke-markedsarenaer utgjør hovedarenaer for å utføre aktiviteter i samfunn av denne typen. I samfunn dominert av horisontale koplinger er det etablert markeder på de fleste områder. Etablering av markeder er en nødvendig betingelse for å kunne utnytte effektivitetsgevinster ved å anvende prinsippet om arbeidsdeling i produksjonen. I slike samfunn virker funksjonelle og institusjonelle restriksjoner mest «styrende» inn på individers livsbaner, og er med på å avgjøre hva ulike grupper av individer får ut av de ressursene de har.

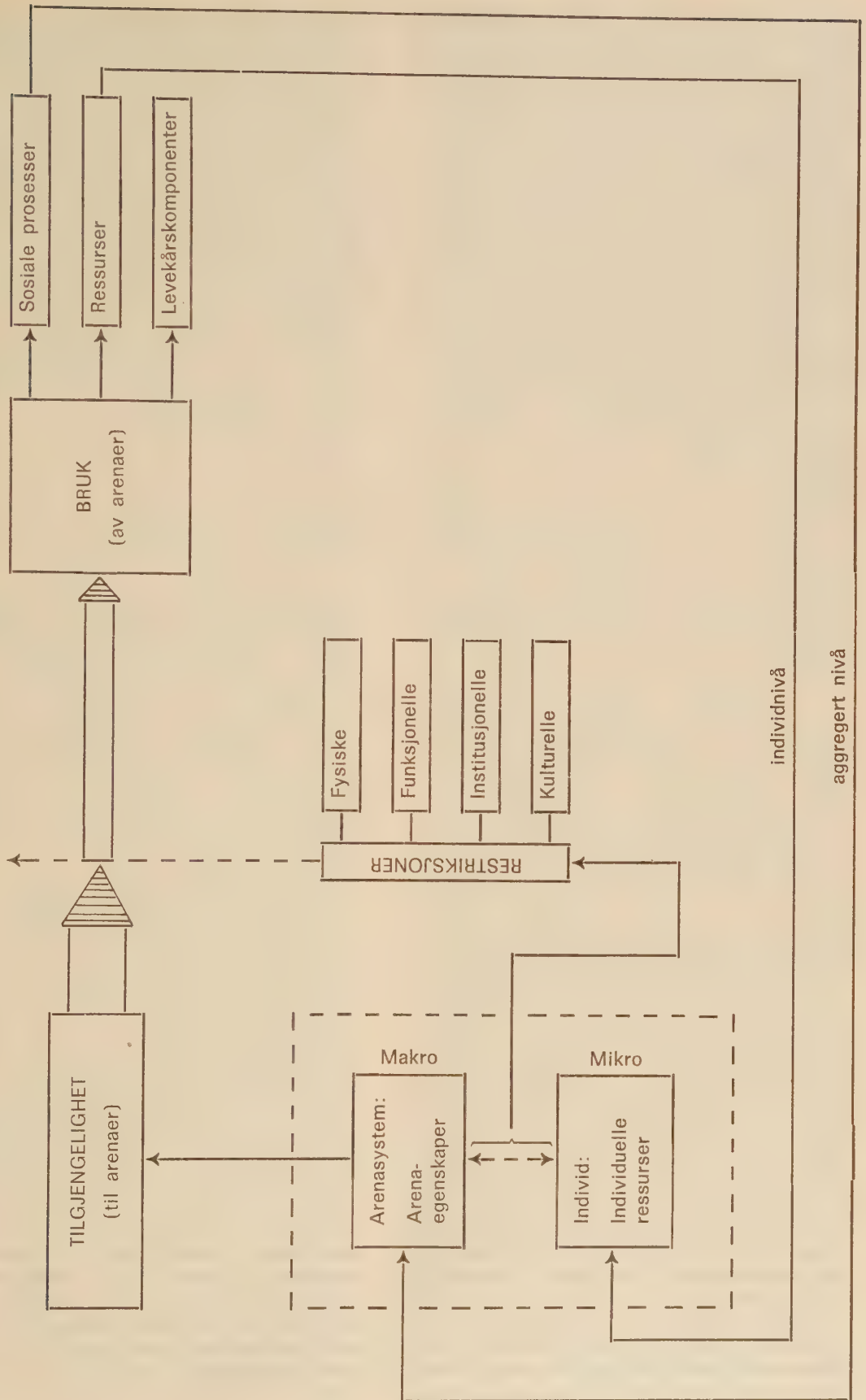
Vi har forsøkt å illustrere dette ved hjelp av en prinsippskisse (Figur 5.1). Figuren viser at tilgjengelighet til arenaer er en funksjon av arenaegenskapene i arenasystemet, og at faktisk bruk av arenaer er redusert i forhold til potensiell tilgjengelighet som en følge av ulike typer av restriksjoner. Vi ser at restriksjonene som individer møter i sine omgivelser både er avhengig av deres individuelle ressurser og av arenaegenskapene i arenasystemet. Bruk av arenaer gir på individnivå avkastning i form av levekårskomponenter og nye individuelle ressurser, som individene kan gjøre bruk av på arenaer i neste periode. På aggregert nivå resulterer bruk av arenaer i sosiale prosesser, som i neste periode virker inn på arenasystemets romlige strukturer (territorialstrukturen) i form av aggregatkonsekvenser av individuell atferd f.eks. på bosettingsmønsteret. Vi ser her et eksempel på det dialektiske samspill mellom struktur og prosess i sosiale systemer: Sosiale prosesser utgjør romlige strukturer som igjen danner utgangspunkt for og betinger sosiale prosesser som utgjør nye romlige strukturer osv. Endringer i strukturer er dessuten en prosess i seg selv.

Det kan tilsynelatende fortone seg som et paradoks at samfunn med et økonomisk sy-

stem dominert av horisontale koplinger, dvs. et samfunn med en langt drevet arbeidsdeling, samtidig er et vertikalt preget samfunn. Vi pekte allerede innledningsvis på at den raske økonomiske veksten etter krigen har skapt en voksende regional ulikhet. Og til tross for en bevisst fordelingspolitikk fra myndighetenes side er likevel sosiale og økonomiske ulikheter delvis vedlikeholdt i det norske samfunn. Med et vertikalt preget samfunn forstår vi altså et samfunn som kjennetegnes av inntektsforskjeller, sosial lagdeling, regional ubalanse og hierarkier som det sentrale organisasjonsprinsipp både funksjonelt og geografisk. Også for de virksomhetsområder i samfunnet, som er organisert i arenaer, er hierarkiet som organisasjonsprinsipp et karakteristisk trekk. Utdanningssektoren har en hierarkisk oppbygning med grunnskolen som det nederste trinn i hierarkiet og universiteter og høyskoler som det øverste. Helsevesenet er også oppbygd hierarkisk med helsesøster og primærlege nederst og universitetssykehus øverst. Arbeidsmarkedet er kanskje det området som klart er organisert i hierarkier. Yrkesstrukturen kjennetegnes ved en hierarkisk fordeling av yrker etter innhold, status og inntekt. Det generelle trekk ved hierarkier som organisasjonsprinsipp er at dess mer spesialisert en funksjon er, enten det dreier seg om tilbud av utdannings- eller helsetjenester, dess større og færre enheter finnes det, og i desto større byer desto høyere opp i sentralstedshierarkiet er enhetene eller tilbudene lokalisert.¹¹⁾ Spesialiserte funksjoner krever et stort befolkningsunderlag for å kunne underholdes, og spesialister må inngå i store organisasjoner for å kunne utføre sine funksjoner. Det avtegner seg m.a.o. også en funksjonell romlig struktur med spesialiserte service-tilbud lokalisert i de største byene.

Den velkjente konflikt mellom nærhet og stordriftsfordeler blir forsterket i et land med et spredt bosettingsmønster. Dette fører til at mennesker som er bosatt i spredtbygde strøk ofte har svært lang reisetid til ulike typer av spesialiserte servicetilbud. Individers tidsanvendelse er derfor intimt koplet sammen med spørsmålet om tilgjengelighet. Jo nærmere arbeidsplasser og servicetilbud er lokalisert i forhold til bostedet, desto bedre muligheter har individer til å anvende sin tid på en mest mulig fordelaktig måte. I dagens samfunn er det store regionale og sosiale ulikheter i individers tidsanvendelse som en følge av variasjoner i tilgjengelighet. Men det er også slik at tilgjengelighet innebærer forskjellige ting for ulike aldersgrupper og ulike sosio-økonomiske grupper, og ikke minst at tilgjengelighet har et klart regionalt aspekt. Hvis

Figur 5.1. Prinsippstasse av tilgjengelighet, restriksjoner og bruk av arender.



man bor i utkantstrøk har man vendt seg til visse, for en storbyboer, temmelig store fysiske avstander. Det vil likevel for de fleste mennesker være slik at god tilgjengelighet til tilbudspunkter, som en forutsetning for bruk, er et viktig aspekt av levekårene.

En bedret tilgjengelighet kan bli oppnådd på flere måter. For det første kan menneskers muligheter for å utnytte ulike tilbudspunkter påvirkes gjennom endringer i menneskers mobilitet eller evne til å forflytte seg. Betydningen av bilismen for individuell mobilitet er et eksempel på dette. Andre måter en kan påvirke tilgjengeligheten på er ved endringer i lokaliseringen av tilbudet eller etterspørselen. Eksempler på slike måter kan være en politikk som fører til en øket migrasjon, eller planleggingstiltak som sikter mot en ekspansjon og desentralisering av nye eller eksisterende tilbud. Utvidede åpningstider og fjerning av andre tids-, roms- eller kapasitetsbegrensninger kan også benyttes for å realisere målsettingen om en bedring i tilgjengeligheten. I tillegg til endringer i mobilitet og lokalisering vil det for noen servicetilbuds vedkommende være mulig å gjøre tilbudspunkter mer uavhengige av en gitt lokalisering, f. eks. ved hjelp av radio, fjernsyn og moderne telekommunikasjoner; eller ved å satse på mobile servicetilbud i spredt befolkede områder, som et alternativ til lokaliserte tilbudspunkter som av effektivitetshensyn må lokaliseres til de større befolkningsentra.

For å kunne avgjøre hvilke alternative måter å bedre tilgjengeligheten på som representerer en tilfredsstillende løsning vurdert ut fra individets levekår og lokalsamfunns behov av service, må vi ha større kunnskap om tilbudets struktur og funksjon. Med tilbudets struktur forstår vi det eksplisitte formål med tilbudet. En folkeskole har f. eks. et utdanningsformål, en dagligvarehandel et økonomisk formål osv. I tillegg til dette eksplisitte formål er det ofte nødvendig å se på de virkninger tilbudet kan få på andre områder. Dagligvareforretningen kan f. eks. være en arena for sosial kontakt og formidling av nyheter og allmenn informasjon. Skolelokale kan f. eks. på kveldstid være tilholdssted for ulike typer av foreningsaktiviteter og organisasjoner. Slike virkninger på andre områder enn det som er det uttrykte formålet for virksomheten, kalles for tilbudets funksjoner. En økonomisk struktur (dagligvarehandelen) kan ha ikke-økonomiske funksjoner i tillegg til de økonomiske.

Å avgjøre om et gitt lokaliseringsmønster er akseptabelt eller ikke, krever derfor at alle fordelingsvirkninger som lokaliseringsmønsteret skaper, trekkes inn i analysen.

Dvs. at ikke bare de fordelingsvirkninger som skyldes tilbudenes struktur blir tatt hensyn til, men at også fordelingsvirkninger av tilbudenes funksjoner blir tatt med i vurderingen. Fordelingsvirkninger kan for individer enten være positive eller negative, og for geografiske områder enten hensiktsmessige og resultatfremmende (funksjonelle) eller uhensiktsmessige og resultathemmende (dysfunksjonelle). Fordelingsvirkninger kan imidlertid både være tilstrebet og erkjent (manifeste funksjoner), eller de kan være utilsiktet, tilslørt og uforstått (latente funksjoner). Fordelingsvirkninger som skyldes et tilbudsstruktur, vil som regel være manifeste, mens fordelingsvirkninger av tilbudets funksjon som oftest vil være latente. (Hernes 1975 a).

Slike utilsiktede (eller latente) fordelingsvirkninger er et resultat av det vi kaller eksterne effekter. Med eksterne effekter forstår vi positive eller negative virkninger som en enhet ved sine handlinger påfører andre aktører uten å kjenne til eller ta i betraktning disse virkningene når handlingene utføres. Slike sidevirkninger vil direkte eller indirekte påvirke individets levekår. De kan ramme visse grupper av individer innenfor samme geografiske område sterkere enn andre, og/eller ha forskjellig virkning i ulike geografiske områder. På denne måten oppstår utilsiktede fordelingsvirkninger. I en levekårssammenheng er det effekten av regionale ulikheter i lokaliseringen av tilbud på individets levekår i ulike bostedstyper, vi i første rekke konsentrerer oss om. Vi vil derfor i våre analyser legge stor vekt på slike utilsiktede fordelingsvirkninger.

Hvis vi tar denne referanserammen i bruk for å vurdere fordelingsvirkninger av mobile versus punktlokaliserte tilbud, ser vi at konsekvensene av mobile tilbud for individets levekår ikke i første rekke gjelder de manifeste funksjoner av tilbudet, men de latente virkninger. Forutsetningen for at skolen og dagligvareforretningen skal ha latente positive funksjoner for individets levekår i tillegg til de manifeste, er nettopp punktlokaliseringen. Vi kan følgelig konkludere dette innledende resonnementet med at for servicetilbud som har latente funksjoner med positiv innvirkning på individets levekårssituasjon, må det være riktig å gå inn for en desentralisert lokalisering av tilbudet. Er derimot de manifeste funksjoner viktigst, og eventuelle latente funksjoner nærmest neglisjerbare, kan mobile servicetilbud være et akseptabelt alternativ i tynt befolkede områder.

Vi skal i del II av rapporten se nærmere

på noen virksomhetsområder, som er organisert i arenaer. Vi skal ta for oss tre virksomhetsområder av sentral betydning for individens levekår: utdanningsvesenet, helsevesenet og arbeidsmarkedet. Vi skal innledningsvis se på lokaliseringsmønsteret til tilbudspunktene sett i relasjon til bosettingsmønsteret. Vi vil her få belyst hvor store de regionale ulikheter i lokaliseringen av service- og arbeidsplass-tilbudet er. Arenaer må imidlertid være tilgjengelige for individene for å virke inn på levekårene. Vi skal derfor som neste steg i analysen se på potensiell tilgjengelighet til tilbudspunktene målt i avstand fra individers bosted i ulike regioner. Men det er først når individene gjør faktisk bruk av arenaene, at arenaenes lokaliseringsmønster

får direkte betydning for levekårene. Siste steg i analysen blir derfor å se på hvordan ulike individgruppers faktiske bruk av arenaer varierer mellom bostedstyper. Som konklusjon vil vi forsøke å vurdere hvilke fordelingsvirkninger regionale ulikheter i lokaliseringen av service- og arbeidsplass-tilbud medfører på makronivå — for ulike geografiske områder, og på mikronivå — for individers levekår i ulike bostedstyper. Vi vil blant annet når det gjelder offentlige servicetilbud drøfte spørsmålet om likhet og effektivitet i romlige fordelinger på bakgrunn av hva analysen har vist om problematiske og uproblematisk lokaliseringsmønstre, dvs. om lokaliseringsmønstrene skaper ugunstige eller gunstige fordelingsvirkninger individuelt og geografisk.

KAPITTEL 6.

Prinsipper for lokalisering av offentlige servicetilbud

Tilgangen til offentlig servicetilbud i ulike geografiske områder henger delvis sammen med de prinsipper som myndighetene benytter seg av ved planlegging av tilbudets lokalisering og dimensjonering. Ved planlegging av offentlige servicetilbud på ulike nivåer har man i alminnelighet festet oppmerksomheten ved kostnadene for tilbudet. Det er altså effektivitetskriterier, som ofte får avgjøre tilbudets lokalisering. Dette kan imidlertid lett komme i konflikt med hensynet til god tilgjengelighet (nærhet) til offentlige servicetilbud. De offentlige servicetilbud vi særlig har i tankene er tilbudet av utdannings- og helsetjenester.

Vi skal i dette kapittelet diskutere ulike prinsipper, som kan legges til grunn ved lokalisering av offentlige servicetilbud. Vi skal i senere kapitler i del II undersøke nærmere hvordan alternative lokaliseringss prinsipper ivaretar hensynet til viktige, og ofte motstridende, målsettinger i norsk regionalpolitikk. Vi skal belyse hvordan ulike prinsipper realiserer målsettingen om en størst mulig geografisk likhet i tilgangen på grunnleggende offentlige serviceytelser. Hvilken vekt legges implisitt i de ulike lokaliseringss prinsippene på kvaliteten av det likeverdige tilbudet, og hvilke konsekvenser får dette for lokaliseringsmønsteret og servicetilbudenes tilgjengelighet? Et sentralt spørsmål er også hvilke implikasjoner de ulike prinsippene har for målsettingen om en effektiv ressursallokering på den ene siden, og målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret på den andre

siden. Det vi altså legger vekt på er fordelingsmessige konsekvenser av ulike prinsipper for lokalisering av offentlige servicetilbud.

6.1 EFFEKTIVITET SOM LOKALISERINGSPRINSIPP

Det er ikke utviklet en egen teori for lokalisering av offentlige, ikke-kommersielle servicetilbud. Det er derfor nærliggende å anta at deler av sentralstedsteorien mer eller mindre eksplisitt er med å danne den normative bakgrunn for lokaliseringen av offentlige service-tilbud.

Sentralstedsteorien legger stor vekt på effektivitet som viktigste kriterium ved lokaliseringss beslutninger. Målsettingen er å maksimere servicetilbudets effektivitet ved å minimalisere kostnadene på tilbudssiden gjennom utnyttelse av skalaeffekter (stordriftsfordeler). Lokalisering av servicetilbud på grunnlag av prinsippene og forutsetningene i sentralstedsteorien fører til en geografisk konsentrasjon av tilbudene til et sett av sentralsteder med hvert sitt romlige monopol, som er organisert i et sentralstedshierarki. Et sentralsted av høyere rangorden vil inneholde alle servicetilbud til sentralsteder av lavere rangorden, samt et sett nye aktiviteter med terskelverdier som overskrider rekkevidden til aktiviteten med laveste terskelverdi i de mindre sentralsteder. Et sentralstedshierarki gir ifølge teorien den optimale romlige lokalisering av kommersielle servicetilbud, som i denne sammenheng betyr at det ikke betjente område er

minst mulig, og at alle personer er så tett på det aktuelle sentralsted som mulig.

For å få operasjonelle effektivitetskriterier til planleggingsformål beregnes terskelverdier og rekkevidde for ulike servicetilbud. Med en funksjons terskelverdi menes det minste befolkningsunderlag som behøves for at en vare eller tjeneste skal kunne tilbys ut fra økonomiske eller sosiale kriterier. Terskelverdigrepet ble utviklet i en teori for lokalisering av kommersielle servicetilbud, hvor private økonomiske lønnsomhetskriterier ble lagt til grunn for fastsettelse av terskelverdiene. Siden offentlige servicetilbud ikke er underlagt de samme krav til bedriftsøkonomisk lønnsom drift som gjelder for private servicetilbud, melder det seg åpenbart problemer angående hvilke kriterier som skal anvendes ved fastleggelse av servicefunksjonens terskelverdi og rekkevidde (maksimal befolkning/område funksjonen skal betjene).

Som erstatning for private økonomiske lønnsomhetskriterier brukes ofte kostnadene ved tilbudet, som et viktig element i beslutningsprosessen ved lokalisering av offentlige servicetilbud. Det vil i praksis si at det eksisterer en øvre grense for de enhetskostnader det offentlige er villig til å godta ved drift i liten skala, og som da er med på å bestemme terskelverdien for tilbudet. Slike maksimumsgrenser for akseptable kostnader er uttrykk for effektivitetskriterier; det offentlige fastlegger grenser for minste kapasitet og kvalitet for å skape rasjonelle enheter ut fra økonomiske effektivitetskriterier. Dette begrunnes med at også det offentlige arbeider innenfor begrensede budsjettrammer. Offentlige servicetilbud må derfor fremskaffes ved minst mulig bruk av knappe ressurser for å oppnå en optimal utnyttelse av disponible ressurser. Effektivitetskravene om optimal ressursallokering i ikke-kommersielle, offentlige servicetilbud må ses i sammenheng med de generelle effektivitetsmålsettinger i økonomisk politikk om effisient ressursallokering på nasjonalt nivå. Disaggregert manifesterer dette seg i målsettinger om en sektormessig effisient ressursallokering, f. eks. innen helsesektoren og utdanningssektoren.

Lokalisering av servicetilbud på grunnlag av prinsipper som legger avgjørende vekt på effektivitet og rasjonell drift, resulterer i store enheter som krever et stort befolkningsunderlag. Dette innebærer at mange typer av offentlige servicetilbud lokaliseres til områder med et stort befolkningsunderlag, for å oppnå en effektiv ressursallokering gjennom utnyttelse av stordriftsfordeler og eksterne effekter. Et stort befolkningsunderlag fører imidlertid ikke bare til kostnadsreduksjon, det sik-

rer også en form for fordelingsrettferdighet: Ved at offentlige goder lokaliseres til områder med størst befolkning, vil et størst antall mennesker kunne nyttegjøre seg tilbudet.

6.2 TILGJENGELIGHET SOM LOKALISERINGSPRINSIPP

Sektorplanlegging legger størst vekt på tilbudssiden. Den samfunnsmessige overordnede målsetting om en effektiv ressursallokering bestemmer strukturen til de ulike offentlige servicetilbud. Hvor overbevisende argumentene på tilbudssiden for effektivitet og rasjonell drift enn er, kan en tilbudsstruktur, basert på slike prinsipper, skape ugunstige romlige fordelingsvirkninger, hvis ikke individenes behov for offentlige tjenester blir dekket i rimelig nærhet av bostedet uansett bostedstype.

Det andre hovedprinsipp som derfor kan benyttes ved lokalisering av offentlige servicetilbud er å minimalisere kontaktkostnaden for den enkelte konsument (klient); dvs. å minimalisere tilgjengeligheten til servicetilbudene. Dette ville kreve mange små enheter med lave terskelverdier og liten rekkevidde. Etter dette prinsippet måtte tilbudene som en hovedregel lokaliseres i samsvar med befolkningens geografiske fordeling (bosettingsmønsteret). Vi ville få et desentralisert lokaliseringsmønster (tilbudsstruktur) som resultat.

Kravet om god tilgjengelighet til offentlige servicetilbud vil m.a.o. kunne redusere de store regionale variasjoner i servicetilbudet og i kvaliteten av konsumet fra område til område, som effektivitet som lokaliseringsprinsipp viser seg å føre til. Særlig er kravet om god tilgjengelighet viktig når det gjelder lokal service med høy kontaktfrekvens. Slike offentlige servicetilbud bør lokaliseres med henblikk på å unngå unødige lang vei for brukerne.

Ved anvendelse av tilgjengelighet som viktigste lokaliseringskriterium legger man størst vekt på etterspørselssiden (brukersiden). Dette impliserer at et optimalt lokaliseringsmønster ikke bare kan fastsettes på grunnlag av økonomiske effektivitetskriterier som f. eks. servicetilbudets behov for befolkningsunderlag; man må i langt større grad ta ikke-økonomiske kriterier med i vurderingen. Et viktig utgangspunkt bør være befolkningens behov for trygghet og så god tilgang til serviceinstitusjoner som mulig, slik at individene kan benytte seg av tilbudene uten å behøve å utsette seg for store oppofrelser av tid og penger.

Denne kritikken innebærer imidlertid ikke at effektivitet skal forkastes fullstendig som kriterium. Det er snarere en understrekning av

at dette kriteriet ikke alene er tilstrekkelig til å ivareta alle interesser ved en lokaliseringsbeslutning.

Terskelverdier for tilbudet av offentlige tjenester vil, i tillegg til krav om samfunnsmessig effektivitet og rasjonell drift, kunne gjenspeile en politisk vilje til å opprettholde et tilbud i liten skala til tross for høye kostnader. Innenfor helse- og utdanningssektorene vil dette kunne motiveres ut fra sosial- og utdanningspolitiske hensyn. Siktemålet må være å analysere spørsmålene om effektivitet og tilgjengelighet i en felles modell. Fordelingsrettferdighet og redistribusjon er nært knyttet sammen med tilgjengelighet som lokaliserings-

prinsipp for offentlige servicetilbud. Det er derfor viktig å utvikle en alternativ, integrert teori for lokalisering av offentlige servicetilbud basert på prinsipper om regional og sosial likhet i fordelingen.

Dette spørsmålet skal vi komme tilbake til i kapittelet om likhet og effektivitet i romlige fordelinger. For å få en viss emirisk bakgrunn for denne drøftingen, skal vi i de to neste kapitlene imidlertid først se litt nærmere på regionale ulikheter i lokaliseringen av helse- og utdanningstjenester, og forsøke å belyse spørsmålet om hvilke konsekvenser geografiske variasjoner i tilgjengelighet har for utnyttelsen av lokaliserte tilbudspunkter.

KAPITTEL 7.

Utdanningsvesenet

7.1 LOKALISERING AV UTDANNINGSTJENESTER

Den geografiske dimensjonen har sammen med kjønn og sosial status, vært de viktigste differensierende faktorer med henblikk på forskjeller på det utdanningsmessige området i Norge. Det har i alle år vært en sterk tendens til opphopning både av tilbudet av utdanningstjenester og av personer med høyere utdanning i byer og de største tettbygde strøk. Det har samtidig etter krigen vært en viktig regionalpolitisk målsetting å utjevne tilgangen til utdanning mellom de ulike geografiske områder i landet. Arbeidet med å sørge for en mer lik adgang til ulike utdanningstilbud uavhengig av individers bosted, har vært en viktig del av likestillings- og fordelingsmålsettingene i norsk regionalpolitikk. Lokaliseringen av tilbudet av utdanningstjenester betyr mye for mulighetene til å fremme en ønsket regional utvikling av bosetting og næringsliv. Det har i tråd med denne målsettingen vært satset mye på utbygning av skoleverket med det for øye å utjevne forskjeller i adgangen til utdanning ikke bare sosialt og kjønnsmessig, men også regionalt.

På bakgrunn av denne satsingen er det viktig å få fastlagt hvilke fordelingsvirkninger utdanningsforskjeller har. Når det gjelder utdanningens fordelingsvirkninger står en overfor to hovedspørsmål. For det første hvilke ulikheter på andre livsområder som faktisk henger sammen med utdanningsforskjeller, dvs. hvordan utdanningsforskjeller slår ut i fordelingen av goder og byrder i samfunnet. Og for det andre om utdanningens betydning er blitt større eller mindre over tid.

Konklusjonene i Levekårsundersøkelsens utdanningsrapport peker i retning av at den utdanning en besitter har klare virkninger med hensyn til det en får av andre goder i livet. Utdanning betinger den inntekt en mottar, de forhold en arbeider under og den yrkesstatus en oppnår. Betydningen av utdanning har heller tiltatt enn avtatt over tid. Utdanningsforskjeller gir seg utslag i større inntektsforskjeller, og forskjellene blir større med økende alder. Det ser derfor ut til at utdanning ved siden av sin egenverdi, er en viktigere ressurs enn før for å oppnå andre goder. Tidligere ble en større del av samfunnsmessige ulikheter bestemt utenfor det formelle skoleverket. Nå bestemmes ulikheter i større grad av om en får videregående utdanning og gjennom utdanningsinstitusjonene. Derfor blir spørsmålet om hvordan utdanningssjansene er fordelt i det norske samfunnet (også regionalt), og om de er blitt utjevnet over tid, stadig viktigere. (Hernes—Knudsen 1976).

Tabell 7.1.1 viser tilbudet av utdanningstjenester pr. 1 000 personer i aldersgruppen 16—19 år fordelt på kommunetyper landsdelsvis. De utdanningstjenester vi tar for oss er de videregående skoleslagene: Gymnas, yrkesskoler for handel og kontor, og for håndverk og industri. Analysen er basert på tall fra 1970. Tabellen viser utdanningstilbudets geografiske fordeling, uttrykt som tilbudet av elevplasser i de videregående skoleslag. Det er i tabellen brukt indeks, hvor landsgjennomsnittet er satt til 100.

Flere klare tendenser kommer til syne i tabellen:

1) *Det eksisterer store regionale ulikheter i tilbudet av utdanningstjenester.*

Ser vi på kolonnen for hele landet finner vi at tilbudet av elevplasser varierer fra et indekstall på 166 i kommunetype 8 til et indekstall på 14 i kommunetype 4. Av tabell 5 i tabellvedlegget, som viser de absolutte tall,

ser vi at halvparten av all ungdom i alderen 16—19 år kunne få plass i videregående skoler i kommunetype 8. I kommunetype 4 kunne bare 5 av 100 ungdommer i alderen 16—19 år skaffes plass i videregående skoler. De samme ulikheter mellom kommunetypene går også igjen innenfor hver landsdel.

Tabell 7.1.1: *Utdanningstilbud pr. 1 000 personer i aldersgruppen 16—19 år. Landsgjennomsnitt (305 plasser pr. 1 000 personer) = 100. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad på landsdeler og hele landet. 1970.*

Kommunetype etter urb.grad	Tilbud av elevplasser i videregående skoler pr. 1 000 pers. 16—19 år					
	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	Hele landet
Høy: 7	113	131	109	116	—	113
8	164	155	165	318	165	166
6	88	74	52	—	—	79
5	74	159	73	—	65	71
9	234	158	190	112	22	113
3	41	—	109	115	—	59
2	48	—	64	82	48	58
1	15	—	42	—	7	18
Lav: 4	—	—	20	—	11	14
Alle	104	107	94	98	94	100

Kilde: Gymnasrådet og KUD.

2) *Med få unntak er hovedtendensen klar: Jo mer urbanisert en kommune er, jo bedre vil tilbudet av utdanningstjenester være.*

Dette gjelder så vel for landet under ett som for hver av landsdelene. Det går fram av tabellen at de mest urbaniserte kommunetypene, 7 og 8, skiller seg klart ut med det beste tilbudet, mens de minst urbaniserte kommunetypene, 1 og 4, like klart har det dårligste utdanningstilbudet. Det er imidlertid verdt å legge merke til at det er kommunetype 8, dvs. de nest største byene, som viser seg å ha det høyeste antall elevplasser pr. 1 000 personer 16—19 år. Vi kan også legge merke til at kommunetype 9 kommer ut godt over landsgjennomsnittet, faktisk på samme nivå som kommunetype 7. Dette skyldes at det i denne kommunetypen finnes mange typiske skolesentra, som betjener et større omland. De fleste av de tidligere landsgymnasene er f. eks. å finne i kommunetype 9. Det er kanskje på sin plass i denne forbindelse å minne om at tabell 7.1.1 bare viser utdanningstilbudet i relasjon til antall personer i den aktuelle aldersgruppe i de ulike kommunetyper. Den forteller oss ikke noe om avstanden mellom utdanningstilbud og bosteder. Det skal vi komme tilbake til i et senere avsnitt.

3) *Brukes landsdeler som geografisk enhet blir de regionale ulikheter i utdanningstilbudet betydelig mindre enn fordelingene på kommunetyper viste.*

Dette tilsynelatende paradoks skyldes følgende forhold. Parallelt med den nasjonale konsentrasjons- og sentraliseringsprosessen i samfunnet, som vi har beskrevet i et tidligere avsnitt, finner det sted en tilsvarende regional prosess, som kan iaktas på f. eks. landsdelsnivå. På regionalt nivå vil det også finne sted en konsentrasjon av mennesker og aktiviteter i tettbygde strøk, og særlig i de større byene (landsdelssentra). Dette vil føre til at geografiske variasjoner mellom regioner av en slik størrelse som landsdeler, vil tendere til å utjevnes. Denne interregionale utjevningen mellom landsdelene skjuler imidlertid store og til og med kanskje økende intraregionale ulikheter i tilbudet mellom lite og mye urbaniserte kommunetyper innenfor hver landsdel. Og det er disse intraregionale ulikheter i utdanningstilbudet som kommer fram når kommunetyper brukes som geografisk enhet. Kommunetyper er en mer relevant geografisk enhet for analyse av problemtyper, som har sammenheng med urbaniseringsprosessen. Valg av måte å regionalisere på kan

derfor bli et valg med store regionalpolitiske implikasjoner når det gjelder spørsmålet om regional utjevning av ulike typer av offentlige servicetilbud.

7.2 ENDRINGER I LOKALISERINGEN AV UTDANNINGSTJENESTER

Vi skal i dette avsnittet se litt nærmere på endringer i lokaliseringen av utdanningstilbudet i perioden fra 1960 til 1970. Vi skal særlig ta for oss spørsmålet om det har funnet sted en geografisk utjevning av tilbudet av utdanningstjenester i denne perioden i tråd med den sentrale regionalpolitiske målsetting om geografisk utjevning av utdanningstilbudet. Vi skal belyse denne problemstillingen ved å se på endringer i lokaliseringen av gymnaser, som er strategisk plassert i det norske utdanningssystem.

Tabell 7.2.1 viser endringer i tilbudet av gymnasplasser fra 1960 til 1970. Tabellen bekrefter de hovedtendenser, som kom fram i tabell 7.1.1. Ser vi først på fordelingen på kommunetyper, finner vi at det eksisterte store re-

gionale ulikheter i tilbudet av gymnasplasser både i 1960 og 1970. De kommunetypene som hadde den beste skoledekning i 1960, hadde den beste også i 1970. Det går videre fram av tabellen at disse kommunetypene er de mest urbaniserte. Den dårligste skoledekningen finner vi i de minst urbaniserte kommunetypene. Dette gjelder både for 1960 og 1970. Vi ser imidlertid at alle kommunetypene har fått bedret sin skoledekning i perioden fra 1960 til 1970. Bedringer i skoledekning kan skyldes vidt forskjellige prosesser. For det første kan en slik bedring skyldes en økning av utdanningstilbudet med et konstant befolkningstall i aldersgruppen 15—19 år. Videre kan årsaken til bedringen være nedgang i den aktuelle befolkningsgruppe med konstant utdanningstilbud. En bedring kan også skyldes en relativt større økning i tilbudet av utdanningstjenester enn befolkningsøkningen, eller det motsatte, en relativt større befolkningsnedgang enn den tilsvarende reduksjon i utdanningstilbudet. Dette utgjør de fire hovedårsakene til at en bedring av skoledekningen kan fremkomme i tabellen.

Tabell 7.2.1: *Endringer i tilbudet av gymnasplasser 1960—70. Personer 15—19 år pr. gymnasplass. Kommunetypen etter urbaniseringsgrad, landsdeler og hele landet.*

Regionalisering	Personer 15—19 år pr. gymnasplass		Endringer i tilbudet 1960—1970	
	1960	1970	Abs.	Rel.
<i>Kommunetype etter urb.grad:</i>				
Høy: 7	9	5	4	44,4
8	10	4	6	60,0
6	17	8	9	52,9
5	27	11	16	59,3
9	15	6	9	60,0
3	17	9	8	47,1
2	65	11	54	83,1
1	64	30	34	53,1
Lav: 4	—	68	68	—
<i>Landsdel:</i>				
Østlandet	11	6	5	45,5
(Oslo)	(7)	(4)	(3)	(42,9)
Sørlandet	11	6	5	45,5
Vestlandet	16	7	9	56,3
Trøndelag	17	7	10	58,8
Nord-Norge	29	8	21	72,4
Hele landet	14	6	8	57,1

Kilde: Gymnasrådet og KUD.

Vi har forsøkt å dekomponere effektene av endringstallene i tabellene 7 og 8 i tabellvedlegget. I tillegg til de data som også er gjengitt i tabell 7.2.1, viser tabellen relativ befolkningsendring for aldersgruppen 15—19 år fra

1960 til 1970 i forhold til befolkningen 15—19 år i 1960 (kolonne II), og relativ endring i tilbudet av gymnasplasser i forhold til tilbudet i 1960 (kolonne III).

Det fremgår av tabellen 7.2.1 at kommune-

type 2 har hatt den største bedring i skoledekningen fra 1960 til 1970 med en reduksjon av antall personer 15—19 år pr. gymnas plass på 54 personer. Vi ser at kommunetype 2 også har den klart høyeste relative endringen med 83,1 pst. Tabell 7 i tabellvedlegget viser at bedringen skriver seg fra en kraftig relativ økning i tilbudet av gymnas plasser fra 1960 til 1970 på hele 50,1 pst. (kolonne III). Det går videre fram av tabellen at kommunetype 7 hadde den laveste relative endring i perioden med 44,4 pst. Kommunetype 7 hadde også den laveste absolutte endringen fra 1960 til 1970 med en reduksjon på bare 4 personer pr. gymnas plass. Vi ser at dette skyldes at kommunetype 7 hadde den laveste relative økning i tilbudet av gymnas plasser i perioden av samtlige kommunetyper, kombinert med en tilvekst i befolkningen 15—19 år på over landsgjennomsnittet. Det er imidlertid viktig å huske på at de to kommunetyperne hadde et vidt forskjellig utgangspunkt i 1960. Kommunetype 7 hadde i 1960 over 7 ganger så god skoledekning som kommunetype 2. Den hovedkonklusjon vi kan trekke på grunnlag av tabell 7.2.1 er at det med unntak av kommunetype 2 ikke er klare og entydige tendenser i retning av en regional utjevning av utdanningstilbudet, og at bildet i 1970, som i 1960, fremdeles preges av store regionale ulikheter mellom kommunetyperne.

Tar vi for oss fordelingen av gymnas plasser på landsdeler, ser vi igjen hvordan regionale ulikheter fortoner seg mindre dramatiske med landsdeler som geografisk enhet i forhold til kommunetyper. Tabellen underbygger konklusjoner om klare tendenser i retning av en geografisk utjevning av tilbudet av gymnas plasser mellom landsdelene i perioden fra 1960 til 1970. Det går fram av tabellen at landsdeler med det dårligste tilbudet av gymnas plasser i 1960 hadde den høyeste absolutte bedring i skoledekningen fra 1960 til 1970. Landsdelene det gjelder, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge, hadde alle en bedring av skoledekningen på over landsgjennomsnittet. Vi ser også at disse landsdelene har de høyeste relative endringene. Dette skriver seg hovedsakelig fra at disse landsdelene i perioden 1960—70 hadde en relativ økning i tilbudet av gymnas plasser, som var større enn økningen på Østlandet og Sørlandet (tabell 8 kolonne III i tabellvedlegget). Nord-Norge har den klart høyeste relative endring i tilbudet av gymnas plasser på 72,4 pst., noe som skyldes en kombinert effekt av den største relative økning i tilbudet av gymnas plasser og den laveste relative tilvekst i befolkningen 15—19 år av samtlige landsdeler i perioden. Vi har også tatt med tallene for Oslo i parentes, og de viser den

klart laveste relative økning i tilbudet av gymnas plasser fra 1960 til 1970. Men p.g.a. at Oslo har hatt en relativ nedgang i befolkningen 15—19 år i perioden, kommer likevel Oslo ut med en relativ endring på samme nivå som for Østlandet og Sørlandet. Her må vi imidlertid trekke inn Oslos gunstige situasjon m.h.t. tilbud av gymnas plasser i 1960 i forhold til resten av landet. Oslos skoledekning var i 1960 bedre enn Nord-Norges i 1970, og var på samme nivå som Vestlandets og Trøndelags skoledekning i 1970. Behovet for utbygging av gymnas plasser i perioden fra 1960 til 1970 var ikke like stort for Oslos del som for mindre urbaniserte områder. Men igjen er det grunn til å anta at klare tendenser mot interregional utjevning skjuler store intraregionale ulikheter, slik det kom til uttrykk i tabell 7.1.1.

7.3 POTENSIELL TILGJENGELIGHET OG FAKTISK BRUK AV UTDANNINGSTJENESTER

Det er en forutsetning at arenaer (stasjoner) er tilgjengelige, dvs. at de ligger innenfor en akseptabel avstand fra individers bosted, for at de skal kunne ha innvirkning på individers levekår. Vi skal i dette avsnittet analysere nærmere potensiell tilgjengelighet til utdanningstjenester innenfor landsdelene. Potensiell tilgjengelighet defineres her som andel personer 16—19 år bosatt innenfor 45 minutters reiseomland (med kollektive transportmidler) fra tettsteder med gymnas. Vi skal deretter se nærmere på i hvilken grad faktisk bruk av utdanningstjenester varierer som en følge av regionale ulikheter i potensiell tilgjengelighet.

Kolonne I i tabell 7.3.1 viser andelen av personer 16—19 år som i 1970 er bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra gymnas på landsdeler. Det går fram av tabellen at Østlandet og Sørlandet har den klart høyeste andel bosatt innenfor 45 minutters omland fra tettsteder med gymnas. Vestlandet og Trøndelag ligger i en mellomgruppe, mens Nord-Norge, som ventet, har den laveste andelen av personer 16—19 år som er bosatt innenfor 45 minutters omland fra tettsteder med gymnas. Kolonne II viser variasjonsbredden innenfor hver landsdel indikert med fylkene som har henholdsvis høyeste og laveste andel bosatt innenfor 45 minutters omland fra gymnas. Det vi legger merke til her, er Oslos og Bergens høye andeler på henholdsvis 99,5 pst. og 99,7 pst. Ser vi bort fra Oslo og Bergen, er variasjonsbredden totalt mellom 91,0 pst. og 19,7 pst.

Tabell 7.3.1: *Andel personer 16—19 år bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsted med gymnas, og andelen bosatt innenfor reiseomlandet og totalt i landsdelen med skolearbeid som viktigste aktivitet. 1970. Landsdeler. Prosent. Hele landet.*

Landsdeler	I	II		III	IV
	Andel pers. 16—19 år bosatt innen- for 45 min. omland fra gymnas av tot. ant. 16—19 år i landsdelen	Variasjonsbredde i andel innenfor 45 min. omland mellom fylker innen landsdeler		Andel pers. 16—19 år bosatt innen- for 45 min. omland fra gymnas med skolearbeid som hoved- aktivitet	Andel pers. 16—19 år med skole- arbeid som hovedak- tivitet i landsdelen
		Høyest	Lavest		
Østlandet	79,6	91,0	55,7	68,2	67,1
		(Oslo: 99,5)			
Sørlandet	79,9	82,0	76,5	67,5	66,5
Vestlandet	59,5	81,5	19,7	67,0	65,9
		(Bergen: 99,7)			
Trøndelag	57,6	64,9	44,7	68,8	67,7
Nord-Norge	45,8	51,1	38,7	64,3	60,0
Hele landet	67,8	91,0	19,7	67,6	65,9

Kilde: Miljøverndepartementets omlandsavgrensning, NSD's kretsdatabase, KUD og Folketellingen 1970.

Vi skal nå se på hvilke konsekvenser de geografiske variasjoner i potensiell tilgjengelighet til tilbudet av utdanningstjenester har for den faktiske bruk av slike tjenester i ulike landsdeler. Kolonne III i tabell 7.3.1 viser faktisk bruk av utdanningstjenester. Kolonnen viser andel personer 16—19 år bosatt innenfor 45 minutters omland fra gymnas med skolearbeid som hovedaktivitet. Denne fordelingen viser langt mindre variasjoner mellom landsdelene enn fordelingen som viste potensiell tilgjengelighet i kolonne I i tabellen. Det kan m.a.o. se ut til å være potensiell tilgjengelighet som er den sterkeste differensierende faktor mellom landsdeler, og andelen av personer som har skolearbeid som hovedaktivitet varierer lite mellom landsdelene, når individene først er bosatt innenfor et 45 minutters reiseomland fra tettsteder med gymnas.

Tar vi til slutt for oss kolonne IV i tabellen, som viser andel personer 16—19 år med skolearbeid som hovedaktivitet bosatt i hele landsdelen, finner vi at tallene her til dels peker i motsatt retning av hva konklusjonen basert på kolonne I og III gjorde. Vi ser at forskjellene på andelen som har skolearbeid som hovedaktivitet innenfor 45 minutters omland og i hele landsdelen, er svært små. Nå skal vi riktignok være klare over at andelen som er bosatt innenfor omlandet veier tungt også i andelen for hele landsdelen med skolearbeid som hovedaktivitet, men tallene kan likevel forsiktig tolkes som et uttrykk for en relativt liten avstandsfølsomhet hos ungdom mellom 16 og 19 år, som går på skole.

Vi ser at ungdom bosatt i Nord-Norge viser svake tendenser til en litt større avstandsfølsomhet. Det må antas å reflektere de dårlige kommunikasjonsforhold i landsdelen, som gjør det vanskeligere å overkomme store avstander i Nord-Norge enn i andre landsdeler. Nord-Norge kommer generelt ut med en lavere andel ungdom 16—19 år med skolearbeid som hovedaktivitet sammenliknet med de andre landsdelene. Dette må imidlertid ses i sammenheng med forskjellene i tilbudet av utdanningstjenester mellom Nord-Norge og resten av landet. Vi ser at forskjellene omtrent motsvarer hverandre.

Ser vi på forskjellen mellom menn og kvinner 16—19 år, som har skolearbeid som hovedaktivitet (tabell 10 i tabellvedlegget) finner vi at kvinnene gjennomgående oppviser en lavere andel med skolearbeid som hovedaktivitet enn menn. Dette reflekterer kvinners tradisjonelt lavere utdanningsfrekvens i videregående skoler. Tar vi for oss forskjeller i andeler hos menn og kvinner bosatt innenfor 45 minutters reiseomland til gymnas og bosatt i hele landsdelen, ser vi at kvinnes andeler er omtrent de samme uansett hvor de bor i landsdelen, mens andelen for menn viser de samme (små) forskjeller som fremkom i tabell 7.3.1. Dette kan tyde på at kvinner som er under utdanning i aldersgruppen 16—19 år, er mindre avstandsfølsomme enn menn. Det er rimelig å tro at dette kan ha sammenheng med at antall kvinner med skolearbeid som hovedaktivitet i denne aldersgruppen er lavere enn antall menn, og at kvinnene derfor

er mer motiverte og reagerer mindre på avstand enn menn. Tendenser til større «avstandsfølsomhet» gjør seg også gjeldende for kvinner bosatt i Nord-Norge. Tendensene som kommer til uttrykk i kolonne IV i tabell 7.3.1, gjør at vi må modifisere det generelle utsagn om at det er en klar sammenheng mellom avstand til skolestedet og andel av ungdommen som søker videregående utdanning, noe. Undersøkelser som er foretatt, viser at ungdom mellom 16—19 år, som er under utdanning, ofte har en gunstig sosial bakgrunn. (Hernes og Knudsen 1976). Tabell 7.3.1 kan derfor peke i retning av at ungdom med en god ressursbakgrunn ikke bare har en høyere skolesøkning der utdanningsmulighetene er gode, slik bl. a. Levekårsundersøkelsens utdanningsrapport viser, men at de også i større grad klarer å opprettholde andelen der mulighetene er dårlige, som følge av f. eks. lang reisetid til utdanningstilbudet. Gode skolemuligheter på hjemstedet vil etter dette ha størst innvirkning på skolesøkningen til grupper av ungdom med en mindre god ressursbakgrunn. Eller sagt med andre ord: Geografisk avstand er i større grad en barriere for ressursvake enn for ressurssterke individer.

Tabell 7.3.2 viser personer 16—19 år og 20—24 år med skolearbeid som viktigste aktivitet etter kjønn og kommunetyper rangert etter urbaniseringsgrad i 1970. En del hovedtendenser kommer til syne i tabellen når det gjelder variasjoner i faktisk bruk av utdannings-tjenester i ulike kommunetyper:

1) Vi finner som ventet den høyeste andelen personer 16—19 år og 20—24 år med skolearbeid som hovedaktivitet i den mest urbaniserte kommunetypen, og den laveste andelen i den minst urbaniserte kommunetypen. Hvordan kan disse geografiske variasjoner i skole-

søkningen mellom bykommuner og primærnæringskommuner forklares? Fra andre undersøkelser kjenner vi til at en del av de geografiske forskjeller i skolesøkning kan forklares ut fra forskjeller i yrkesstrukturen i kommunen, dvs. forskjeller i skoleelevers sosiale bakgrunn. Den lavere skolesøkningen i primærnæringskommuner har bl. a. sammenheng med at det bor relativt få barn av funksjonærer og mange barn av gårdbrukere og fiskere i disse områder. Barn av funksjonærer har vanligvis en høyere skolesøkning enn barn av foreldre med primærnæringsyrker. Men desuten vil mulighetene for å nytte videregående utdanning på det lokale arbeidsmarked selvfølgelig spille inn.

2) Ser vi på forskjeller i skolesøkningen mellom menn og kvinner, vil vi, særlig for aldersgruppen 16—19 år, finne interessante unntak fra det mer generelle mønster, som vi trakk fram under punkt 1. Fordelingen av menn følger hovedtendensen med de høyeste andeler med skolearbeid som hovedaktivitet i de mest urbaniserte kommunetyper, og den laveste andelen i kommunetype 4. For kvinnes del er det derimot, med unntak av at vi også her finner den klart laveste andelen i fiskerikommunene, visse tendenser til et motsatt fordelingsmønster. Den høyeste andel kvinner med skolearbeid som hovedaktivitet finner vi i landbrukskommuner (kommunetype 1). Dette kan skyldes flere forhold. Først og fremst har det med yrkesstrukturen på de lokale arbeidsmarkeder å gjøre. Arbeidsmarkedet i urbaniserte områder er preget av en sterk differensiering med mange posisjoner som setter krav til formell utdanning. Samtidig er det i den ekspanderende tertiærsektoren mange ledige jobber for ufaglært arbeidskraft. Disse jobbene tilfaller i stor utstrekning kvinnene. Utdanning gir status i ur-

Tabell 7.3.2: Personer 16—19 år og 20—24 år med skolearbeid som viktigste aktivitet etter kjønn. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad. 1970. Prosent. Hele landet.

Kommunetype etter urb.grad	Personer 16—19 år			Personer 20—24 år		
	Menn	Kvinner	Totalt	Menn	Kvinner	Totalt
Høy: 7	71,8	67,4	69,5	37,2	25,1	30,9
8	67,8	63,8	65,8	30,6	19,9	25,4
6	62,7	61,6	62,2	25,6	14,5	20,3
5	64,9	62,3	63,6	27,0	15,8	22,0
9	68,9	65,0	67,0	28,9	19,6	24,7
3	59,2	63,2	61,1	23,2	16,5	20,1
2	62,9	66,3	64,5	25,8	17,0	22,0
1	67,1	70,1	68,5	27,9	20,8	24,9
Lav: 4	56,0	56,2	56,1	24,4	14,3	20,2
Alle	66,8	65,0	65,9	31,0	20,8	26,1

Kilde: Folketellingen 1970.

baniserte strøk, og er en forutsetning for å kunne konkurrere om de best betalte og mest interessante jobbene. Derfor tar menn i større utstrekning enn kvinner videregående utdanning i urbaniserte strøk. I mindre urbaniserte strøk har formell utdanning mindre betydning. Det gir ofte større sosial status å skaffe seg kontantinntekter ved arbeid enn å gå på skole. Arbeidsmarkedet i mindre urbaniserte strøk er dominert av mannsyrker, som ofte ikke stiller så store krav til utdanning. Det rurale arbeidsmarked har som regel svært få posisjoner å tilby kvinnene. For mange kvinner kan det derfor være et valg mellom å fortsette på en videregående skole, gå arbeidsløs eller flytte til byen som ufaglært arbeidskraft.

3) Selv om det er til dels klare variasjoner mellom kommunetypene når det gjelder andelen av personer 16—24 år, som har skolearbeid som hovedaktivitet, er forskjellene mellom kommunetypene likevel ikke så systematiske med henblikk på urbaniseringsgrad (dvs. at det for alle kommunetyper gjelder at jo mer urbanisert kommunetypen er, jo høyere

andel har skolearbeidet som hovedaktivitet), og heller ikke så store som for tilbudet av utdanningstjenester (se tabell 7.1.1). Det kan tyde på at ungdom i stor utstrekning søker til de kommuner, der skolene finnes. Dette viser noen av svakhetene ved å benytte kommunetyper for å måle ulikheter i lokaliserte tilbud. Ved å benytte kommunetyper som geografisk enhet i analysene, kommer det ikke fram hvor langt utenfor kommunen en må reise for å finne supplerende tilbud. Men under enhver omstendighet er det av interesse å vise i hvilken grad tilbud finnes innenfor kommunen. Dessuten vil det som regel være slik at jo mindre sentral og jo mer primærnæringsdominert en kommune er, desto lenger vil den ligge fra de viktigste tilbudspunkter for ulike typer av offentlige servicetilbud.

Vi vet også at tilgjengelighet til videregående skoler er en viktig flytteårsak.¹²⁾ Tabell 7.3.3 bekrefter dette. Tabellen viser fordelingen av personer som oppgir hensynet til egen utdanning som viktigste flytteårsak fra oppvekststedet.

Tabell 7.3.3: Hensynet til egen utdanning som viktigste flytteårsak etter bostedstype i oppveksten. Prosent. Hele landet.

Flytteårsak	Oppvekststed til 14 år				Alle
	Spredt- bygd	Tettbygd 200— 2 000	Tettbygd 2 000— 20 000	Tettbygd over 20 000	
Hensynet til egen utdanning	9,0	17,2	20,0	6,8	11,3
(N)	(1 008)	(401)	(185)	(354)	(1 948)

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

Som det går fram av tabellen, viser hensynet til egen utdanning som viktigste flytteårsak store variasjoner etter bostedstype i oppveksten. Hensynet til egen utdanning var viktig som flytteårsak i små- og mellomstore tettbygde strøk, mindre viktig i spredtbygde strøk, og var minst viktig i de mest urbaniserte strøk. Dette avspeiler for det første variasjoner i motivasjonen til å ta videre utdanning, som er relativt lav i spredtbygde strøk, og er stigende med bostedstypenes urbaniseringsgrad. For det andre har det naturligvis sammenheng med lokaliseringen av utdanningstilbud, som i stor grad er konsentrert i de mest urbaniserte strøk. Dette virker inn på utdanningsfrekvensen, og har som resultat at mens relativt få må flytte i de mest urbaniserte strøk for å få videre utdanning, må mange flytte i de andre bostedstypene, hvis de vil ha mer utdanning.

7.4 UTDANNINGSKAPITALENS GEOGRAFISKE FORDELING

Hvilke konsekvenser har regionale ulikheter i lokaliseringen av utdanningstilbudet for den geografiske fordelingen av utdannede personer, eller det som gjerne kalles utdanningskapitalen? I dette avsnittet skal vi ta for oss utdanningskapitalens geografiske fordeling i 1960 og 1970, og de endringer i den geografiske fordelingen av utdannede personer, som har funnet sted i denne perioden. Vi skal også se nærmere på hvordan endringer i lokaliseringen av utdanningstilbudet virker inn på utdanningskapitalens geografiske fordeling. Det er slett ikke gitt at f. eks. en geografisk utjevning av utdanningstilbudet nødvendigvis vil føre til en jevnere regional fordeling av utdanningskapitalen. Tvert imot kan det jo være slik at en sterkere utbygging av utdanningsstilbudet i spredtbygde strøk kan bety flere

springbrett til sentra for dem som får utdanning. Her er nemlig tre muligheter: utjevning av utdanningstilbudet kan medføre større spredning i utdanningskapitalen, sterkere konsentrasjon, eller ingen endring.

Øverste del av tabell 7.4.1 viser fordelingen av personer med gymnas eller høyere utdanningsnivå pr. 1 000 personer 15 år og over på kommunetypene i 1960 og 1970, og endringene i fordelingen av utdanningskapitalen mellom kommunetypene fra 1960 til 1970. Det går fram av tabellen at mønsteret i den geografiske fordelingen av utdanningskapitalen er det samme i 1960 og i 1970. Tabellen viser store regionale ulikheter med en sterk konsentrasjon av personer med høyere utdanning i urbaniserte strøk, mens primærnæringskommunene også her ligger lavest. Kommunetype 7 hadde i 1960 over dobbelt så mange personer med gymnas eller høyere utdanning som kommunetype 8, og nesten 9 ganger så mange som kommunetype 4, som hadde det laveste antall personer med gymnas eller høyere utdanning i 1960.

Vi finner den samme sterke opphopning av personer med gymnas eller høyere utdanning i kommunetype 7 også i 1970, og de regionale ulikhetene mellom kommunetypene er like fremtredende som i 1960. Dette inntrykket blir

bekreftet når vi ser på de absolutte endringene i utdanningskapitalens geografiske fordeling fra 1960 til 1970. Tallene viser at en i tiåret fra 1960 til 1970 har fått en mer ulik geografisk fordeling av utdannete personer. Personer med høyere utdanning konsentreres i sterkere grad enn før i de største byene. Det går fram av tabellen at kommunetype 7 i perioden fra 1960 til 1970 har hatt en økning av antall personer med gymnas eller høyere utdanning pr. 1 000 personer 15 år og over på hele 104, som er ca. 50 pst. høyere enn tilsvarende økning i kommunetype 8. Kommunetype 7 er også den eneste kommunetypen, som har hatt en absolutt økning som er høyere enn landsgjennomsnittet på 74 personer pr. 1 000 personer 15 år og over. Dette viser klart den sterke opphopningen av utdanningskapital i kommunetype 7. Endringene fra 1960 til 1970 har m.a.o. bare befestet den dominerende posisjon til kommunetype 7, og ført til at ulikhetene mellom kommunetypene med henblikk på utdanningskapitalens geografiske fordeling er blitt større. De relative endringene viser som ventet de høyeste prosentvise økninger i de minst urbaniserte kommunetypene, men her må en ta det lave tallmessige utgangspunkt i disse kommunetypene med i betraktning ved vurderingen av de relative endringer. Det som står fast er at den sterke

Tabell 7.4.1: *Antall personer med gymnas eller høyere utdanningsnivå pr. 1 000 personer 15 år og over i 1960 og 1970 og endringer (absolutt og relativt) i fordelingen 1960—70. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad, landsdelar og hele landet.*

Regionalisering	Pers. m/gymn.utd. el. høyere utd.nivå pr. 1 000 pers. 15 år og over		Endringer 1960—70	
	1960	1970	Abs.	Rel.
<i>Kommunetype etter urb.grad:</i>				
<i>Høy: 7</i>	89	193	104	116,9
8	42	111	69	164,3
6	33	90	57	172,7
5	27	77	50	185,2
9	24	78	54	225,0
3	23	69	46	200,0
2	17	60	43	252,9
1	15	58	43	286,7
<i>Lav: 4</i>	10	45	35	350,0
<i>Landsdel:</i>				
Østlandet	65	144	79	121,5
(Oslo)	(114)	(215)	(101)	(88,6)
Sørlandet	42	118	76	181,0
Vestlandet	37	108	71	191,9
Trøndelag	36	102	66	183,3
Nord-Norge	23	73	50	217,4
Hele landet	49	123	74	151,0

Kilde: Folketellingene 1960 og 1970.

konsentrasjonen av utdanningskapitalen i kommunetype 7 har fortsatt, og er blitt forsterket, i perioden fra 1960 til 1970. Dette reflekterer bl. a. at etterspørselen etter utdannet arbeidskraft varierer geografisk. Vi vet at majoriteten av yrker som krever høyere utdanning, er konsentrert i de mest urbaniserte områdene.

Vi skal så ta for oss nederste del av tabell 7.4.1. Den viser fordelingen mellom landsdeler av personer med gymnas eller høyere utdanning pr. 1 000 personer 15 år og over i 1960 og 1970, og endringene i utdanningskapitalens geografiske fordeling mellom 1960 og 1970. Tallene bekrefter inntrykket av relativt store ulikheter i utdanningskapitalens geografiske fordeling, og av de sterke tendenser til opphoping av utdannete personer i sentrale landsdeler. Østlandet har det høyeste antall personer med gymnas eller høyere utdanning både i 1960 og i 1970, og Nord-Norge har som ventet de laveste tallene. Østlandet har også de største absolutte endringene i perioden, mens Nord-Norge igjen har de laveste. Det er verdt å merke seg Oslos høye tall, som fremkommer i tabellen. Denne del av tabellen viser m.a.o. også at ulikhetene i utdanningskapitalens geografiske fordeling er forsterket i perioden fra 1960 og 1970 i de mindre sentrale landsdelers disfavør. Det er interessant å legge merke til, at tendensene til at regionale ulikheter fortoner seg mindre når landsdeler blir brukt

som geografisk beskrivelsesdimensjon i stedet for kommunetyper, ikke kommer så sterkt til uttrykk i oversikten over utdanningskapitalens geografiske fordeling. Her går fordelingene både på kommunetyper og landsdeler i samme retning. Dette forhold er også med på å understreke den sterke geografiske konsentrasjonen av utdanningskapitalen til de mest urbaniserte og sentrale deler av landet.

De relative endringene viser imidlertid at en svak utvikling mot større utjevning av fordelingen av utdanningskapitalen mellom landsdelene er i gang. De landsdelene som hadde det laveste antall personer med gymnas eller høyere utdanning i 1960, hadde den største relative økningen i perioden. Økningen var imidlertid ikke stor nok til å hindre at den absolutte forskjellen mellom landsdelene var større i 1970 enn den var i 1960.

Vi kan på bakgrunn av det vi vet om utdanningskapitalens geografiske fordeling snakke om utdanningsrike og utdanningsfattige områder. Det gikk fram av tabell 7.4.1 at de mest urbaniserte kommunene (kommunetype 7) og den mest sentrale landsdelen (Østlandet) tilhørte de utdanningsrike områder, mens de minst urbaniserte kommunene, og da særlig fiskerikommunene (kommune 4), og den mest nordlige landsdelen (Nord-Norge) var de utdanningsfattige områdene. Dette inntrykket for-

Tabell 7.4.2: Antall personer 16—69 år med folkeskole som høyeste fullførte utdanning pr. 1 000 personer 16—69 år etter kjønn. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad, landsdeler og hele landet. 1970.

Regionalisering	Antall personer med folkeskole som høyeste fullførte utdanning pr. 1 000 personer 16—69 år		
	Menn	Kvinner	I alt
<i>Kommunetype etter urb.grad:</i>			
Høy: 7	258	314	287
8	338	411	374
6	385	431	408
5	370	434	401
9	370	425	396
3	397	403	400
2	426	464	444
1	399	431	414
Lav: 4	490	569	526
<i>Landsdel:</i>			
Østlandet	330	374	352
Sørlandet	323	359	341
Vestlandet	310	366	338
Trøndelag	351	410	380
Nord-Norge	430	504	466
Hele landet	339	388	363

Kilde: Folketellingen 1970.

sterkes av tabell 7.4.2, som viser andelen av personer 16—69 år med folkeskole som høyeste fullførte utdanning. Kommunetype 7 skiller seg ut med den klart laveste andelen personer med bare folkeskole, mens fiskerikommunene og Nord-Norge har den klart høyeste andelen personer med folkeskole som høyeste fullførte utdanning. Kommunetype 4 og Nord-Norge bekrefter altså inntrykket av å være de mest utdanningsfattige områdene. Ellers går det fram av tabell 7.4.2 at det gjennomgående er en større andel kvinner med folkeskole som høyeste fullførte utdanning enn menn. Kvinner er m.a.o. en mer utdanningsfattig gruppe enn menn. Om det å være utdanningsfattige individer i utdanningsrike omgivelser eller vice versa skal vi komme nærmere inn på i del III.

Vi kan sammenfatte dette avsnittet om utdanningskapitalens geografiske fordeling med at vi på grunnlag av de absolutte endringene i den geografiske fordelingen av utdannete

personer fra 1960 til 1970 kan slå fast at det i denne perioden ikke har funnet sted noen geografisk utjevning. Kombinasjonen av svake tendenser i retning av større spredning av utdanningstilbudet i noen utkantkommuner, og sterkere konsentrasjon av etterspørselen etter utdant arbeidskraft i urbaniserte strøk har tvert imot hatt som nettovirkning sterkere konsentrasjon av utdanningskapitalen i tettbygde strøk, og særlig i hovedstadsområdet og de større byene. Utjevningen av utdanningstilbudet synes m.a.o. å ha ført til en økt konsentrasjon av de best utdannede. Dette har hatt som konsekvens at mens utkantsungdommens utdanningsmuligheter har økt fra et individuelt synspunkt, så er utkantskommunene blitt tappet for den mest ressursrike ungdommen ved selektiv mobilitet, slik at kommunene har fått redusert sine kollektive ressurser.

KAPITTEL 8.

Helsevesenet

8.1 LOKALISERING AV HELSETJENESTER

Tilbud av helsetjenester må, ved siden av utdanningstilbud, regnes til de grunnleggende, offentlige serviceytelser. Vi nevnte i avsnittet om målsettinger i regionalpolitikken at målsettingen om en størst mulig geografisk likhet i tilgangen på grunnleggende offentlige serviceytelser er en viktig del av likestillings- og fordelingsmålsettingene i norsk regionalpolitikk.

Lokaliseringen av offentlige service-tilbud inngår m.a.o. som et ledd i den generelle regional- og distriktspolitikken. Arbeidet med å skaffe befolkningen i alle deler av landet en kvalitativt tilfredsstillende helsetjeneste utgjør en viktig del av målsettingen om likestilling mellom folk uavhengig av bosted. Regionalpolitisk kan dette løses på to alternative måter. Den ene innebærer en målsetting om at bosettingsmønsteret skal være slik at folk innenfor regioner av en viss størrelse bør kunne ha muligheter til å oppnå et likeverdig tilbud av helsetjenester. Det problematiske ved denne målsettingen, som legges til grunn for utbyggingen av helsevesenet i St. meld. nr. 27 (1971—72), er kvaliteten på det likeverdige tilbudet og størrelsen på regionene. Et helsevesen med høy utstyrmessig standard og sterk spesialisering forutsetter at tilbudspunktene lokaliseres til områder med et stort befolkningsunderlag. En

slik sentralisering av helsevesenet vil lett komme i konflikt med en annen hovedmålsetting i norsk regionalpolitikk, nemlig målsettingen om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. Denne målsettingen kan realiseres ved en regionalpolitikk som sørger for at tilbudsstrukturen er slik at folk til tross for et spredt bosettingsmønster får rimelig mulighet til å oppnå et mest mulig likeverdig tilbud av helsetjenester. Fra legehold blir det imidlertid ofte hevdet at en slik satsing på et sterkt, desentralisert helsestell kan gå ut over kvaliteten i tilbudet. Et sentralt punkt i denne sammenheng er spørsmålet om hvilken vekt det skal legges på den primære helsetjenesten i forhold til den sekundære (dvs. helsetjenester utenfor og i sykehus). En sterk satsing på det primære tilbud av helsetjenester lar seg lettere forene med hensynet til det spredte bosettingsmønsteret og målsettingen om et desentralisert helsevesen. Ved å satse mest på den sekundære helsetjenesten vil en derimot kunne imøtekomme profesjonalismens (de «profesjonelles») krav om en kvalitativt tilfredsstillende helsetjeneste i større utstrekning.

Vi skal i dette avsnittet ta for oss lokaliseringen av deler av den primære helsetjenesten i Norge. De primære helsetjenester vi skal konsentrere oss om, er tilbudet av leger og tannleger. Tabell 8.1.1 viser antall personer pr.

Tabell 8.1.1: Tilbud av legetjenester (befolkning/lege) og relativ fordeling av ulike kategorier av legetjenester 1970. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad. Hele landet.

Kommunetype etter urb.grad	Antall personer pr.				Relativ fordeling av					
	Lege (totalt)	Distrikts- leger ¹⁾	Sykehus- leger ²⁾	Privat- prakti- serende leger ³⁾	Totalt antall leger	Distrikts- leger ¹⁾	Sykehus- leger ²⁾	Privat- prakt. leger ³⁾	Totalt antall spesial- lister ⁴⁾	Total befolk- ning
Høy: 7	463	45 593	975	898	56,6	5,8	59,4	65,0	72,3	35,2
8	654	9 684	1 123	1 871	21,0	14,3	27,0	16,3	18,2	18,5
6	1 162	8 957	3 020	2 394	8,6	11,2	7,3	9,3	5,7	13,4
5	1 484	5 060	3 870	4 589	2,5	7,6	2,2	1,8	0,2	5,1
9	1 274	3 334	4 256	4 000	3,0	11,6	2,0	2,1	1,0	5,2
3	1 877	8 192	6 675	3 834	1,8	4,3	1,1	2,0	1,4	4,6
2	1 948	3 159	43 837	5 749	3,4	21,5	0,3	2,6	1,0	9,0
1	2 160	2 824	31 468	12 957	2,0	15,1	0,3	0,7	0,2	5,7
Lav: 4	2 264	2 933	12 903	43 011	1,1	8,5	0,4	0,1	—	3,3
Alle	743	7 522	1 643	1 655	100,0	99,9	100,0	99,9	100,0	100,0
(N)	—	—	—	—	(5 124)	(516)	(2 263)	(2 345)	(629)	(3 881 488)

Kilde: Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1970, Den norske Legeforenings årbok 1970, Folketellingen 1970.

1) Turnuskandidater hos distriktsleger inkludert.

2) Turnuskandidater på sykehus inkludert.

3) Består av almenpraktiserende leger og spesialister med privatpraksis.

4) Består av spesialister på sykehus og spesialister med privatpraksis.

lege og relativ fordeling av ulike kategorier av leger på kommunetyper etter urbaniseringsgrad i 1970. Legetilbudet er splittet opp i følgende kategorier: 1) Distriktsleger og turnuskandidater hos distriktsleger, 2) sykehusleger og turnuskandidater på sykehus, og 3) en restkategori som hovedsakelig består av privatpraktiserende leger, både almenpraktiserende og spesialister. I tillegg har vi også tatt med den relative fordeling på kommunetyper av utvalgte spesialister. Det kan her være tale om både privatpraktiserende spesialister og spesialister ansatt på sykehus. De spesialiteter det dreier seg om er: 1) Barnesykdommer, 2) fødselshjelp- og kvinnesykdommer, 3) øyesykdommer og 4) psykiatri.

Tabellen viser store regionale ulikheter i legedekningen. Dess mer urbanisert en kommunetype er, dess bedre er legedekningen. De mest urbaniserte kommunetypene har det klart laveste antall personer pr. lege. Dette gjelder alle tilbud av legetjenester bortsett fra distriktsleger, som har det inverse fordelingsmønster. Ser vi på de relative fordelinger vil den sterke opphopning av legetjenester i de mest urbaniserte kommunetypene komme enda klarere fram. Distriktslegene representerer den utjevnende faktor i bildet. Den relative fordeling av distriktsleger på kommunetyper er mye «jevnere» enn fordelingen av de andre kategoriene. Særlig er primærnæringskommunene «bedre» representert når det gjelder denne kategorien av leger. Men antall distriktsleger er betydelig mindre enn for de to andre kategoriene (under en fjerdedel), slik at den utjevnende effekt når vi ser på fordelingen av

totalt antall leger på kommunetyper, er heller begrenset. Ser vi til slutt på relativ fordeling av utvalgte spesialister, går det fram av tabellen at opphopningen av legetilbudet i de mest urbaniserte områder blir enda klarere når vi trekker inn spesialister. Særlig er kommunetype 7 sterkt overrepresentert med spesialister i forhold til befolkningen.

Tabell 8.1.2 viser tilsvarende fordelinger på landsdeler med unntak av noen av de relative fordelinger. Av tabellen går det fram at det er store regionale ulikheter i tilbudet av legetjenester mellom landsdelene. Østlandet har som ventet det laveste forholdstall befolkning/lege med 592 personer pr. lege, og Nord-Norge det høyeste med 1 141 personer pr. lege. Oslo skiller seg ut med det absolutt laveste forholdstall med 287 personer pr. lege. Vi må imidlertid være klar over at det i Oslo er lokalisert spesialiserte funksjoner, særlig innenfor deler av sykehusvesenet, som betjener et langt større omland enn Oslo-regionen. Sykehusleger og privatpraktiserende leger har samme fordelingsmønster som totalt antall leger, mens distriktslegenes fordeling er den inverse med det laveste forholdstall for Nord-Norge. Men igjen kan vi konstatere at distriktslegenes utjevnende effekt er begrenset, når vi ser på fordelingen av totalt antall leger mellom landsdelene.

Tar vi for oss den relative fordeling av utvalgte spesialister på landsdeler i 1970, går det fram av tabellen at Østlandet er sterkt overrepresentert i forhold til befolkningen. Særlig er overrepresentasjonen markant for Oslos del. I alle de andre landsdelene er den

Tabell 8.1.2: Tilbud av legetjenester (befolkning/lege) og relativ fordeling av utvalgte spesialister 1970. Landsdeler. Hele landet.

Landsdeler	Antall personer pr.				Relativ fordeling av	
	Lege (totalt)	Distrikts-lege ¹⁾	Sykehus-lege ²⁾	Privatpraktiserende lege ³⁾	Tot. ant. spesialister ⁴⁾	Total befolkning
Østlandet	592	12 484	1 314	1 181	66,5	492,2
(Oslo)	(287)	(—)	(603)	(549)	(37,2)	(12,4)
Sørlandet	858	7 069	2 204	1 752	6,5	5,3
Vestlandet	951	5 826	2 169	2 388	16,7	24,9
Trøndelag	1 000	6 519	2 071	2 750	7,2	9,1
Nord-Norge	1 141	3 923	2 236	5 734	3,2	11,5
Alle	743	7 522	1 643	1 655	100,1	100,0
(N)	—	—	—	—	(629)	(3 881 488)

Kilde: Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1970, Den norske legeforenings årbok 1970, Folketellingen 1970.

¹⁾ Turnuskandidater hos distriktsleger inkludert.

²⁾ Turnuskandidater på sykehus inkludert.

³⁾ Består av almenpraktiserende leger og spesialister med privatpraksis.

⁴⁾ Består av spesialister på sykehus og spesialister med privatpraksis.

relative andelen av spesialister lavere enn andelen av befolkning. Størst underrepresentasjon av spesialister i forhold til befolkningen har Nord-Norge. Det lokaliseringsmønsteret som fremkommer når vi ser på den regionale fordelingen av spesialister, viser at jo mer spesialisert en funksjon er, jo større befolkningsunderlag krever funksjonen, og jo høyere opp i sentralstedshierarkiet må den lokaliseres. Kravet til et stort befolkningsunderlag er både uttrykk for effektivitetskriterier (kostnadsreduksjon: spesialiserte funksjoner krever ofte svært kostbart utstyr), og en art fordelingsrettferdighet (et størst antall mennesker skal kunne dra nytte av tilbudet). Et annet argument for en slik opphopning av spesialister i de mest urbaniserte strøk ligger i medisinenes økende grad av

spesialisering, som gjør at et stort antall sykdommer i dag krever teamarbeid fra legenes side. Dette fører til en samlokalisering av spesialister på de større sykehus, som vi har sett i stor utstrekning er lokalisert i de mest urbaniserte strøk (jfr. fordelingen av sykehusleger, tabell 8.1.1). I tillegg er det en nødvendig forutsetning for at spesialisten skal fungere som spesialist, at han/hun lokaliserer seg til områder, som har en god dekning av allmennpraktiserende leger.

Vi husker fra kapittel 7 om utdanningsvesenet, at regionale ulikheter i tilbudet fortalte seg mindre markante når landsdeler ble brukt som geografisk enhet i analysen. Som det går fram av tabell 8.1.2, gjør dette seg ikke på langt nær så sterkt gjeldende for tilbudet av legetjenester.

Tabell 8.1.3: *Antall personer pr. lege 1970. Landsgjennomsnitt (743 personer pr. lege) = 100. Kommunityper etter urbaniseringsgrad på landsdeler og hele landet.*

Kommunitype etter urb.grad	Antall personer pr. lege					
	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	Hele landet
<i>Høy:</i> 7	185	138	125	103	—	161
8	123	103	120	193	95	114
6	74	42	32	—	—	64
5	59	60	49	26	49	50
9	53	45	90	69	34	58
3	38	8	27	84	—	40
2	44	27	36	37	33	38
1	46	31	30	26	26	34
<i>Lav:</i> 4	—	—	26	31	39	33
Alle	126	87	78	74	65	100

Kilde: Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1970.

I tabell 8.1.3 vises fordelingen av antall personer pr. lege i 1970 på kommunetyper landsdelsvis og for hele landet. Det er i tabellen brukt indeks, hvor landsgjennomsnittet er satt til 100. Det går fram av tabellen at det mønsteret i fordelingen av legetjenester på kommunetyper, som kom fram på landsbasis, også er til stede i fordelingen på kommunetyper i n n e n f o r hver landsdel. I alle landsdelene er det kommunetype 7 og 8, som har det laveste antall personer pr. lege. Vi ser videre at det i alle landsdeler, bortsett fra Trøndelag, er den mest urbaniserte kommunetypen, kommunetype 7, som har den beste legedekning. (Vi ser her bort fra Nord-Norge, hvor det ikke finnes kommuner i kommunetype 7). Vi ser også at det er primærnæringskommunetypene, som har den dårligste legedekning i alle landsdelene.

Vi skal til slutt i dette avsnittet se på tilbudet av tannlegetjenester i 1970. Tabell 8.1.4

viser antall personer pr. tannlege på kommunetyper for landsdeler og hele landet. Det er også i denne tabellen brukt indeks med landsgjennomsnittet som 100.

Vi kan konstatere at det samme lokaliseringsmønster, som vi fant når vi så på lokaliseringen av legetjenester, også trer tydelig fram når det gjelder lokaliseringen av tannleger. Vi ser at de mest urbaniserte kommunetypene 7 og 8 har det laveste, og primærnæringskommunene det høyeste antall personer pr. tannlege. Vi ser videre at Østlandet er den landsdelen, som har den beste tannlegedekning, og at Nord-Norge som vanlig kommer dårligst ut. Bildet er altså like klart og entydig når det gjelder lokaliseringen av tannleger som det var for de ulike legetjenester, vi har sett på i de foregående tabeller:

1) Det eksisterer store regionale ulikheter i tilbudet av primære helsetjenester.

2) Jo mer urbanisert en kommune er, jo bedre vil tilbudet av leger og tannleger være.

3) Det er en klar tendens til romlige hopningseffekter: De mest urbaniserte kommunene (kommunetype 7 og 8) kommer best ut i nesten alle fordelinger av tilbudet av lege- og tannlegetjenester, mens de

minst urbaniserte kommunene (kommunetype 1 og 4) kommer tilsvarende dårligst ut. Den eneste kompenserende fordelingen er lokaliseringen av distriktsleger, men som vi har sett, er ikke antallet distriktsleger stort nok til å nøytralisere tendensene i retning av at de romlige fordelinger av primære helsetjenester er kumulative.

Tabell 8.1.4: *Antall personer pr. tannlege 1970. Landsgjennomsnitt (1259 personer pr. tannlege) = 100. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad på landsdeler og hele landet.*

Kommunetype etter urb.grad	Antall personer pr. tannlege					
	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	Hele landet
<i>Høy:</i> 7	155	137	135	85	—	143
8	132	119	101	124	82	110
6	90	71	61	—	—	83
5	79	61	64	58	62	66
9	90	76	87	69	41	67
3	64	27	42	34	—	55
2	62	62	50	67	44	57
1	65	42	32	40	45	47
<i>Lav:</i> 4	—	—	31	—	37	32
Alle	121	101	86	70	63	100

Kilde: Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1970.

8.2 ENDRINGER I LOKALISERINGEN AV HELSETJENESTER

Vi skal i dette avsnittet ta for oss endringer i lokaliseringen av lege- og tannlegetjenester i perioden fra 1960 til 1970. Vi kommer til å legge særlig vekt på spørsmålet om det har funnet sted en geografisk utjevning av tilbudet av helsetjenester i denne perioden, slik de regionalpolitiske målsettinger legger opp til. Som vi husker fra avsnittet om utdanningstjenester, kan endringer i dekningsgraden til lokaliserte tilbud skyldes vidt forskjellige prosesser. For å kunne kommentere endringene nærmere er det derfor nødvendig å dekomponere effektene av endringstallene, slik vi også gjorde det i analysen av endringene i skoledekning. En bedring i dekningsgraden kan for det første skyldes en økning i tilbudet av helsetjenester med en konstant befolkning. Videre kan årsaken til bedringen være nedgang i befolkningen med konstant tilbud av leger og tannleger. En bedring kan også skyldes en relativt større økning i tilbudet av helsetjenester enn befolkningsøkningen, eller det motsatte, en relativt større nedgang i befolkningen enn i tilbudet av helsetjenester. I tillegg til de data som vises i tabellene 8.2.1 og 8.2.2, har vi i tabellene 17, 18, 21 og 22 i tabellvedlegget tatt med i kolonne II relativ befolknings-

endring 1960—1970 i forhold til befolkningen i 1960, og i kolonne III relativ endring i tilbudet av leger og tannleger 1960—1970 i forholdet til tilbudet i 1960.

Tabell 8.2.1 viser endringen i tilbudet av totalt antall leger, målt som antall personer pr. lege, fra 1960 til 1970 på kommunetyper, landsdeler og for hele landet. Vi ser at alle kommunetyper, bortsett fra kommunetype 3, har fått bedret sin legedekning. Dette viser også de relative endringer i legedekningen fra 1960 til 1970, som i tillegg indikerer hvor store endringene har vært i perioden. I kommunetype 4, som har hatt den største relative endringen, er antallet personer pr. lege redusert med 1 059 personer. Ser vi på den relative befolkningsendringen, viser tallene, med unntak av kommunetype 3, nedgang i befolkningen i primærnæringskommunene, mens alle andre kommunetyper har hatt en relativ befolkningsøkning. Sterkest økning har kommunetype 6 og 7 hatt. Vi ser videre at nesten alle kommunetyper, bortsett fra landbrukskommunene (1, 2 og 3) har hatt en relativ økning i legetilbudet fra 1960 til 1970. Kommunetype 1 kommer ut med en relativt klar bedring i legedekningen med en reduksjon av antall personer pr. lege på 239 personer.

Tabell 8.2.1: *Endringer i lokaliseringen av legetilbudet 1960—1970. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad, landsdeler og hele landet.*

Regionalisering	Antall personer pr. lege		Endringer i tilbudet 1960—1970	
	1960	1970	Abs.	Rel.
<i>Kommunetype etter urb.grad:</i>				
Høy: 7	558	463	95	17,0
8	834	654	180	21,6
6	1 437	1 162	275	19,1
5	1 742	1 484	258	14,8
9	1 814	1 274	540	29,8
3	1 858	1 877	+ 19	+ 1,0
2	2 256	1 948	308	13,7
1	2 399	2 160	239	10,0
Lav: 4	3 323	2 264	1 059	31,9
<i>Landsdel:</i>				
Østlandet	727	592	135	18,6
(Oslo)	(370)	(287)	(83)	(22,4)
Sørlandet	1 005	858	147	14,6
Vestlandet	1 245	951	294	23,6
Trøndelag	1 331	1 000	331	24,9
Nord-Norge	1 465	1 141	324	22,1
Hele landet	932	743	189	20,3

Kilde: Fortegnelse oved leger, tannleger og veterinærer i Norge 1960 og 1970.

Vi ser at dette skyldes at kommunetype 1 har hatt en relativ befolkningsnedgang fra 1960 til 1970 på 7,2 pst., slik at den til tross for den laveste relative tilvekst av leger i perioden på bare 3 pst., kan oppvise en viss bedring i legedekningen. Kommunetype 3 er den eneste kommunetypen som har hatt en forverring i legedekningen med 19 personer fra 1960 til 1970. Dette til tross for at tilveksten av leger her har vært dobbelt så stor som i kommunetype 1 (6,7 pst.). Forklaringen på dette er, som vi ser, at kommunetype 3 har hatt en relativ befolkningsøkning i perioden på 7,8 pst., mens altså kommunetype 1 hadde befolkningsnedgang. Den største bedring i legedekningen har kommunetype 4 hatt med en reduksjon i antall personer pr. lege på over 1 000 personer. Dette skyldes en kombinert effekt av relativ befolkningsnedgang og en stor, relativ økning i legetilbudet.

Kan vi så registrere en tendens til utjevning i legetilbudet mellom kommunetypene i perioden fra 1960 til 1970, eller er situasjonen i 1970 preget av samme grad av regionale ulikheter i legetilbudet som i 1960. Vi ser at de kommunetypene som hadde det laveste antall personer pr. lege i 1960, nemlig kommunetype 7 og 8, har hatt en relativ økning i legetilbudet på over landsgjennomsnittet. Dette til tross for disse kommunetypers høye utgangspunkt

i 1960. Riktignok har kommunetype 7, på grunn av en høy relativ befolkningstilvekst på 14,8 pst., fått en relativt mindre forbedring i legedekningen enn kommunetypene 4 og 9. Men det er samtidig viktig å legge merke til, at kommunetype 7 har kommet betydelig bedre ut enn de øvrige primærnæringskommunene (kommunetype 1, 2 og 3). Disse tre kommunetypene var blant de kommunetypene som hadde den dårligste legedekningen i 1960. Vi kan altså forsiktig konkludere med at det for to kommunetypers vedkommende, og da særlig for kommunetype 9, i perioden fra 1960 til 1970 har vært en svak tendens til utjevning i legetilbudet. For kommunetype 4 må vi imidlertid ta med i betraktning, at en del av bedringen i legedekningen skyldes en relativ befolkningsnedgang på 7,5 pst. Tendensen mot utjevning i legetilbudet for kommunetypene med svakest legedekning er altså på ingen måte generell. De kommunetypene, som hadde best legedekning i 1960, har alle større relative endringer enn kommunetype 1, 2 og 3. De regionale ulikheter i legetilbudet, som eksisterte i 1960, er m.a.o. med få unntak like markante også i 1970.

Tar vi så for oss endringene i legetilbudet fra 1960 til 1970 på landsdeler, slår det oss umiddelbart at de regionale variasjoner i endringene er langt mindre dramatiske enn til-

svarende endringer for kommunetyper. De relative endringer ligger mye «tettere» omkring landsgjennomsnittet enn tilfellet var for kommunetypene. Det samme forhold kan vi konstatere om vi ser på relativ endring i legetilbudet i perioden. Dette bekrefter det inntrykk vi satt igjen med fra avsnittet om utdanningstjenester, nemlig at landsdeler brukt som geografisk enhet skjuler intraregionale ulikheter. Ser vi nærmere på endringene i tilbudet av legetjenester fra 1960 til 1970, går det fram av tabellen at de landsdelene, som hadde den dårligste legedekning i 1960, nemlig Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge, har hatt den høyeste absolutte bedring i legedekningen fra 1960 til 1970. Vi ser at disse landsdelene også har hatt de største relative endringene. Dette skriver seg fra en kombinert effekt av de laveste relative befolkningsøkninger (kolonne II), og de høyeste relative endringer i legetilbudet fra 1960 til 1970. Særlig har Vestlandet og Trøndelag hatt en høy relativ økning i legetilbudet i perioden. Nord-Norge har hatt en noe lavere relativ økning av legetilbudet, men har samtidig hatt en lav befolkningsstilvekst, slik at landsdelen har hatt den nest største reduksjon i antall personer pr. lege fra 1960 til 1970. Tabellen viser m.a.o.

klare tendenser i retning av en geografisk utjevning av tilbudet av legetjenester mellom landsdelene i perioden fra 1960 til 1970.

Tabell 8.2.2 viser endringene i tilbudet av tannlegetjenester på kommunetyper, landsdeler og hele landet. Tabellen viser stort sett det samme mønster i fordelingene, som det vi fant i tabell 8.2.1. Vi kan imidlertid konstatere at samtlige kommunetyper har fått bedret tannlegedekningen fra 1960 til 1970. Den kommunetypen som har hatt den største reduksjon i antall personer pr. tannlege, er kommunetype 1. Vi ser at kommunetypen har hatt en høy, relativ økning i tannlegetilbudet fra 1960 til 1970. (Kolonne III, tabell 21 i tabellvedlegget.) Men av kolonne II kan vi lese at en viktig medvirkende årsak til den store relative endringen er at kommunetypen har hatt en relativ befolkningsnedgang på 7,2 pst. Kommune-type 4 har også kommet ut med en bedret tannlegedekning til tross for den laveste, relative økning i tannlegetilbudet på 6,5 pst. Her, som for kommunetype 1, er årsaken å finne i en relativ befolkningsnedgang på 7,5 pst. Kommune-type 3 har den minste relative endringen til tross for at kommunetypen har hatt en større, relativ tilvekst i tannlegetilbudet enn kommunetype 4. Forklaringen på dette lig-

Tabell 8.2.2: *Endringer i lokaliseringen av tannlegetilbudet 1960—1970. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad, landsdeler og hele landet.*

Regionalisering	Antall personer pr. tannlege		Endringer i tilbudet 1960—1970	
	1960	1970	Abs.	Rel.
<i>Kommunetype etter urb.grad:</i>				
Høy: 7	1 033	882	151	14,6
8	1 530	1 143	387	25,3
6	1 848	1 510	338	18,3
5	2 375	1 916	459	19,3
9	2 521	1 887	634	25,1
3	2 459	2 281	178	7,2
2	3 021	2 220	801	26,5
1	3 830	2 654	1 176	30,7
Lav: 4	4 502	3 910	592	13,1
<i>Landsdel:</i>				
Østlandet	1 252	1 039	213	17,0
(Oslo)	(771)	(651)	(120)	(15,6)
Sørlandet	1 788	1 250	538	30,1
Vestlandet	2 061	1 457	604	29,3
Trøndelag	2 081	1 805	276	13,3
Nord-Norge	2 490	2 006	484	19,4
Hele landet	1 583	1 259	324	20,5

Kilde: Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1960 og 1970.

ger i at kommunetype 3 har hatt en befolkningsøkning på 7,8 pst., mens vi husker at kommunetype 4 hadde en tilsvarende nedgang på 7,5 pst. Det er også når det gjelder endringene i tilbudet av tannlegetjenester vanskelig å hevde at det har funnet sted en utjevning av tilbudet mellom kommunetyper fra 1960 til 1970. Blant de kommunetyper, som har hatt den største relative bedring i tannlegedekningen, finner vi kommunetype 8, som har hatt den største relative økning i tilbudet av tannleger i perioden med 45,8 pst. Det er fremdeles i 1970 betydelige regionale ulikheter i tannlegetilbudet mellom kommunetype 7, som har 882 personer pr. tannlege, og kommunetype 4, hvor antall personer pr. tannlege er hele 3 910.

Ser vi til slutt på endringene i tilbudet av tannlegetjenester fra 1960 til 1970 på landsdeler, legger vi i første rekke merke til de store relative endringer, som Sørlandet og Vestlandet kan fremvise.

Vi ser av kolonne III at dette skriver seg fra den store, relative økningen av tannlegetilbudet i disse landsdelene på henholdsvis 57,7 pst. og 53,3 pst. Vi ser også at med unntak av Trøndelag har landsdelene med den dårligste tannlegedekningen i 1960 hatt de største, absolutte reduksjoner i antall personer pr. tannlege i perioden fra 1960 til 1970. Det går altså fram av tabellen at det har vært en klar tendens mot utjevning i tilbudet av tannleger mellom landsdelene fra 1960 til 1970.

I hvor stor grad er målsettingen om størst mulig geografisk likhet i tilgangen til grunnleggende offentlige serviceytelser blitt realisert i perioden fra 1960 til 1970? Hvis vi ser på endringene i lokaliseringen av tilbudet av primære helsetjenester fra 1960 til 1970, er det to hovedtendenser, som trer fram:

- 1) Det er klare tendenser i retning av regional utjevning i tilbudet av primære helsetjenester (totalt antall leger og tannleger) mellom landsdeler fra 1960 til 1970.
- 2) Det er ingen tilsvarende klare tendenser mot regional utjevning i tilbudet av leger og tannleger mellom kommunetyper, hvor tendensene mot større geografisk likhet er svake og ikke entydige.

De tilsynelatende motstridende tendensene i pkt. 1 og 2 skyldes det forhold, vi har vært inne på tidligere, at en tendens mot interregional utjevning mellom landsdeler, skjuler klare intraregionale ulikheter mellom kommunetyper innenfor landsdelene. Disse regionale variasjoner blir ikke fanget opp når landsdeler brukes som geografisk enhet i analysen. Fordelinger på kommunetyper viser imidlertid at det i 1970, som i 1960, er store regionale ulikheter i tilbudet av primære

helsetjenester med en sterk konsentrasjon av tilbudet av leger og tannleger i de mest urbaniserte strøk. Utviklingen fra 1960 til 1970 har ikke i noen vesentlig grad endret dette lokaliseringsmønsteret.

Målsettingen om en størst mulig geografisk likhet i tilgangen på viktige offentlige servicetilbud ser derfor ut til å ha blitt realisert i en viss utstrekning når det gjelder tilbudet av primære helsetjenester, hvis vi analyserer endringene fra 1960 til 1970 på landsdelsnivå. Men analyser på kommunetypenivå viser at dette ikke er en generell utviklingstendens mot større geografisk likhet. Urbaniseringsprosessen i samfunnet virker til å skape større geografisk likhet mellom landsdeler, men skaper samtidig større regional ulikhet mellom sentrum og periferi innenfor den enkelte landsdel. Endringene i lokaliseringen av primære helsetjenester på kommunetyper tyder ikke på at målsettingen om størst mulig geografisk likhet i tilgangen på offentlige servicetilbud er underordnet målsettingen om å bevare hovedstrekkene i bosettingsmønsteret.

8.3 POTENSIELL TILGJENGELIGHET TIL HELSETJENESTER

Som vi har nevnt i tidligere avsnitt, må arenaene være tilgjengelige for individene, for å kunne føre til endringer i levekårene. Tilgjengelige arenaer impliserer for det første at arenaene (stasjonene) må ligge innenfor akseptabel reiseavstand fra individets bosted, og for det andre at ikke andre forhold hindrer individer å gjøre bruk av arenaer. Slike andre forhold kan f. eks. være individers manglende evne til å betale for utførte tjenester på arenaer, eller det kan dreie seg om lovregler eller andre formelle hindringer i form av f. eks. kompetansekrav som regulerer ulike individgruppers bruk av arenaer. I dette avsnittet om potensiell tilgjengelighet til leger og tannleger i ulike bostedstyper og landsdeler er det avstand som differensierende faktor, vi i første rekke skal konsentrere oss om. Vi skal se på hvordan tilgjengelighet målt i avstand varierer mellom ulike bostedstyper og landsdeler, og om vi på bakgrunn av dette kan fokusere oppmerksomheten på omfanget av eventuelle problematiske fordelingsmønstre av tilbud sett i relasjon til bosettingsmønsteret for ulike befolkningsgrupper. Det er imidlertid først den faktiske bruk av tilbudene som vil ha direkte konsekvenser for individers levekårssituasjon. Dette skal vi gå nærmere inn på i neste avsnitt.

Tabell 8.3.1 viser andel av total befolkning i de fem landsdelene, som er bosatt innenfor

45 minutters reiseomland fra tettsted med lege og tannlege i 1970. Det går fram av tabellen at det er store variasjoner mellom landsdelene i andelen av total befolkning innenfor 45 minutters reiseomland fra lege og tannlege. Østlandet har både for leger og tannleger den

høyeste andel bosatt innenfor omlandet, mens Nord-Norge som ventet har den laveste andelen. Vi legger dessuten merke til at praktisk talt hele befolkningen i Bergen og Oslo bor innenfor 45 minutters reiseomland til lege og tannlege.

Tabell 8.3.1: *Andel av total befolkning bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsted med lege og tannlege. 1970. Landsdeler. Prosent. Hele landet.*

Landsdeler	Leger			Tannleger		
	Andel tot. bef. bosatt innenfor 45 min. omland fra lege	Variasjonsbredde i andel bosatt innenfor 45 min. omland mellom fylker		Andel tot. bef. bosatt innenfor 45 min. omland fra tannlege	Variasjonsbredde i andel bosatt innenfor 45 min. omland mellom fylker	
		Høyest	Lavest		Høyest	Lavest
Østlandet	93,0	96,9	80,4	92,4	95,5	78,8
		(Oslo: 99,3)			(Oslo: 99,3)	
Sørlandet	90,0	90,1	90,0	90,2	90,1	90,2
Vestlandet	83,7	92,8	67,0	80,7	92,0	59,7
		(Bergen: 99,7)			(Bergen: 99,7)	
Trøndelag	73,9	80,4	61,0	72,0	77,7	60,5
Nord-Norge	68,9	71,4	64,5	65,3	67,9	61,8
Hele landet	86,0	96,9	61,0	84,3	95,5	59,7

Kilde: Miljøverndepartementets omlandsavgrensning, NSD's kretsdatabank, Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1970.

Tabell 8.3.2 viser vanlig reisetid en vei i minutter til lege, tannlege og apotek/medisinutvalg etter personenes alder og bostedstyper. Av tabellen går det fram at:

a) Spredtbygde strøk har den klart høyeste andel med 30 minutter eller mer i vanlig reisetid en vei til de nevnte servicetilbud. Tettbygde

strøk med mellom 10 000—50 000 innbyggere har den laveste andelen. Dette kan indikere begynnende tendenser til negative eksterne effekter i de mest urbaniserte strøk, som en følge av økende avstand mellom bosteder og servicetilbud på grunn av byers sterke funksjonelle oppdeling.

Tabell 8.3.2: *Andel av personer med vanlig reisetid en vei til lege, tannlege og apotek/medisinutvalg på 30 minutter eller mer etter alder og bostedstype. Prosent. Hele landet.*

Bostedstype	Servicetilbud							
	Lege		Tannlege			Alle	Apotek/medisinutvalg	
	17—49 år	50 år og over	17—49 år	50 år og over	60 år og over		17—49 år	50 år og over
Spredtbygde	27,1	42,5	34,5	51,3	54,9	42,5	35,3	49,7
Tettbygde < 10 000	15,4	18,1	19,4	23,9	29,3	21,3	20,2	23,6
Tettbygde 10—50 000	3,5	5,5	3,0	9,1	9,8	5,7	3,5	9,8
Tettbygde > 50 000	10,5	12,0	15,3	17,7	19,1	16,2	6,0	8,4
Alle	16,2	23,8	20,9	30,4	34,7	25,1	18,7	27,3

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

b) Andelen med 30 minutter eller mer i vanlig reisetid en vei øker med stigende alder. Det er m.a.o. flere eldre mennesker som har lang reisetid til lege og tannlege enn yngre. Dette gjelder for alle bostedstyper, men forskjellene mellom de ulike aldersgruppene er størst i spredtbygde strøk.

c) Lokaliseringsmønsteret for de 3 kategoriene av servicetilbud er stort sett det samme i alle bostedstyper.

For å kunne belyse spørsmålet om potensielt problematiske versus uproblematiske fordelingsmønstre av servicetilbud i relasjon til bosettingsmønsteret nærmere, skal vi i tabell 8.3.3 se på fordelingen av personer på bostedstyper med 60 minutter eller mer i reisetid til lege, tannlege og apotek/medisinutsalg. De samme tendenser som vi så i tabell 8.3.2, fremgår klart også av denne tabellen. Andelen med lang reisetid til tilbudene er størst i

spredtbygde strøk, og den er økende med stigende alder. Vi ser at 9,7 pst. i alderen 17—49 år har 60 minutter eller mer i reisetid til tannlege i spredtbygde strøk, og denne andelen øker til hele 22,7 pst. for personer 60 år og over i samme bostedstype. Dette indikerer et problematisk fordelingsmønster av primære helsetjenester i relasjon til de eldre, som vi vet utgjør en mindre mobil gruppe i befolkningen. Lokaliseringsmønsteret ser som ventet mest problematisk ut i de spredtbygde strøk.

I hvilken grad og på hvilken måte virker variasjoner i tilgjengelighet (avstand) til lokaliserte servicetilbud inn på individers levekår i ulike bostedstyper. Vi kan tenke oss fire hovedtyper av effekter:

a) Stigende avstand fører til synkende utnyttelse av et gode. Dette gjelder en rekke tilbud av offentlige og private tjenester som undervisning, barnehager, kulturtilbud o.l.

Tabell 8.3.3: *Andel av personer med vanlig reisetid en vei til lege, tannlege og apotek/medisinutsalg på 60 minutter eller mer etter alder og bostedstype. Prosent. Hele landet.*

Bostedstype	Servicetilbud							
	Lege		Tannlege				Apotek/medisinutsalg	
	17—49 år	50 år og over	17—49 år	50 år og over	60 år og over	Alle	17—49 år	50 år og over
Spredtbygde	5,1	12,5	9,7	17,2	22,7	13,3	9,9	18,5
Tettbygde < 10 000	2,2	3,3	3,1	6,3	8,5	4,5	4,8	6,0
Tettbygde 10—50 000	0,0	0,6	0,0	1,2	2,2	0,5	0,0	1,2
Tettbygde > 50 000	0,8	0,0	1,0	0,3	3,6	0,7	0,2	0,0
Alle	2,4	5,4	4,2	8,0	12,3	5,9	4,5	8,3

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

b) Stigende avstand fører ikke til synkende konsum av et gode, men til økt tidsoppofrelse. Dette gjelder f.eks. obligatoriske «tilbud» som folkeskole. Det gjelder også tilbud som er av livsviktig betydning, som fødehjem og andre tjenester i helsesektoren. Innenfor visse grenser gjelder det også arbeidsreiser.

c) Stigende avstand fører ikke til synkende utnyttelse av et gode, men til økt økonomisk oppofrelse. Lange arbeidsreiser kan være et eksempel på økt økonomisk oppofrelse i tillegg til økt tidsoppofrelse, som vi nevnte i punkt b.

d) Stigende avstand fører verken til nevneverdig redusert forbruk eller til nevneverdige

forskjeller i tidsbruk. Dette gjelder først og fremst tilbud som utnyttes sjelden, f.eks. advokattjenester.

Får vi svar på hvilke av disse effekter av stigende avstand som gjør seg gjeldende for ulike typer av lokaliserte tilbud, kan vi få klarlagt spørsmålet om potensielt problematiske versus uproblematiske fordelingsmønstre av slike tilbudspunkter i relasjon til bosettingsmønsteret. Men her må vi være oppmerksom på at en gitt avstand kan være uproblematisk for mange, men problematisk for noen få. Vi kan m.a.o. tale om kritiske og problemfrie avstandsintervaller til lokaliserte servicetilbud for ulike grupper av individer.

8.4 FAKTISK BRUK AV TANNLEGETJENESTER OG INDIVIDERS TANNHELSE

Vi skal i dette avsnittet analysere hvilke konsekvenser regionale ulikheter i potensiell tilgjengelighet til lokaliserte tilbudspunkter har for den faktiske bruk av primære helse-tjenester i ulike bostedstyper. Finner vi sammenhenger mellom avstand til og bruk av lokaliserte tilbud, kan vi med utgangspunkt i dette klarlegge noen av de fordelingsvirkninger regionale ulikheter i tilgjengelighet har på individers levekår. Det vi skal undersøke nærmere, er om tannhelsestatus samvarierer med avstand til tannlege i ulike bostedstyper, og om en gitt avstand betyr det samme for ulike grupper av individer.

Tabell 8.4.1 viser tidspunktet for siste tannlegebesøk og beskrivelse av egen tannhelsestatus etter bostedstype. Som det fremgikk av tabellene med reiseavstand til tannlege, gav bostedstyper en god indikasjon på gjennomsnittlig tilgjengelighet. På bakgrunn av dette må vi kunne si at tabellen viser klare utslag som

kan skrive seg fra variasjoner i tilgjengelighet til tannlegetjenester i de ulike bostedstypene. Ser vi først på hvordan andelen som har besøkt tannlege i de siste 12 måneder varierer mellom bostedstypene, finner vi at det er en sammenheng mellom bostedstype og besøksfrekvens hos tannlege. Andelen av personer som har vært hos tannlege det siste året, er størst i de mest urbaniserte strøk og minst i de spredtbygde strøk. For hele utvalget er forskjellene mellom bostedstypene store, mens de blir relativt små hvis vi bare ser på personer med egne tenner. Samtidig blir andelen som ikke har vært hos tannlege det siste året redusert i alle bostedstypene, og særlig sterkt i de spredtbygde strøk. Dette kan tyde på at konsekvensene av dårlig tilgjengelighet i spredtbygde strøk lett kan overvurderes, hvis befolkningen behandles som et aggregat. Som det fremgår av tabell 8.4.1, er variasjonene mellom bostedstypene mindre, og andelen med høy besøksfrekvens betydelig større, hos de grupper av befolkningen som har størst behov for tannlegetjenester.

Tabell 8.4.1: *Tidspunkt for siste tannlegebesøk og beskrivelse av egen tannhelsestatus etter bostedstype. Prosent. Hele landet.*

Bostedstype	Besøkt tannlege de siste 12 måneder		Tannhelsestatus		
	Hele utvalget	Personer med egne tenner	Få hull	Mange hull	Gebiss
Spredtbygd	45,8	71,2	33,3	20,0	46,6
Tettbygd < 10 000	59,6	75,7	32,5	33,5	34,0
Tettbygd 10—50 000	57,7	72,2	35,2	29,1	35,7
Tettbygd > 50 000	67,1	79,8	39,8	36,2	24,1
Alle	56,9	75,4	35,2	29,1	35,7

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

Ser vi så på hvordan tannhelsestatus varierer mellom de ulike bostedstyper, finner vi systematiske variasjoner i fordelingene. På bakgrunn av det vi leste ut av forskjellene i besøksfrekvensens hos tannlege, er det ikke særlig overraskende at vi finner store variasjoner i andelen med gebiss mellom bostedstypene. De klareste utslagene får vi hvis vi sammenlikner spredtbygde strøk med de mest urbaniserte strøk. Vi ser at hele 46,6 pst. av personer bosatt i spredtbygde strøk har gebiss mot 24,1 pst. i tettbygde strøk med over 50 000 innbyggere. Forskjellene mellom bostedstypene blir derimot relativt små for personer som oppgir å ha få hull i sine tenner. Vi ser at variasjonene her omtrent motsvarer forskjellene i besøksfrekvens hos tannlege mellom bo-

stedstypene. Personer med mange hull har det motsatte fordelingsmønster av hva vi fant for personer med gebiss. Det er altså en større andel med mange hull i tennene i tettbygde enn i spredtbygde strøk. Dette kan tyde på at personer bosatt i spredtbygde strøk lar tennene forfalle uten å foreta seg noe, inntil problemene er blitt så store at de må få innsatt gebiss. I de mest urbaniserte strøk peker tallene mot at folk her i større grad går til tannlege etter hvert som behovet melder seg for å få tennene reparert, noe som fører til en større andel personer med mange hull i tennene, og en tilsvarende lavere andel med gebiss. Det er rimelig å anta at dette delvis kan være en følge av dårlig tilgjengelighet til tannlege i spredtbygde strøk.

Tabell 8.4.2 viser sammenhengen mellom tidspunkt for siste tannlegebesøk og tannhelsestatus. Tabellen viser andelen av personer med få hull etter alder, tidspunkt for siste tannlegebesøk og bostedstype. De høye andeler med få hull i spredtbygde strøk skyldes at det i denne tabellen bare er tatt med personer med egne tenner. Og som vi husker fra forrige tabell, hadde spredtbygde strøk den høyeste andelen med gebiss og den laveste andelen med mange hull. Kolonnen lengst til høyre i tabellen, dvs. når vi ikke har splittet på alder, viser en klar samvariasjon mellom god tannhelsestatus og høy besøksfrekvens hos tannlege. Det er gjennomgående høyere andeler med få hull hos personer som har vært hos tannlege det siste året, enn hos personer som ikke har be-

søkt tannlege de siste 12 måneder. Tar vi for oss de ulike aldersgrupper, ser vi at samvariasjonen mellom få hull og tannlegebesøk siste år er enda sterkere for personer 17—49 år enn den var uansett alder. Vi ser at dette skyldes at det i de minste og mellomstore tettbygde strøk er høyere andeler med få hull hos personer 50 år og over som ikke har besøkt tannlege de siste 12 måneder enn hos dem som har vært hos tannlege det siste året.

Vi har til nå sett at det er en viss sammenheng mellom potensiell tilgjengelighet til tannleger, faktisk bruk av tannlegetjenester og tannhelsestatus i befolkningen. Personer bosatt i tettbygde strøk har bedre tilgjengelighet, høyere besøksfrekvens og bedre tannhelsestatus enn personer bosatt i spredtbygde strøk.

Tabell 8.4.2: *Tannhelsestatus etter tidspunkt for siste tannlegebesøk for personer med egne tenner, alder og bostedstype. Prosent.*

Bostedstype		Besøkt tannlege siste 12 måneder	Få hull		
			17—49 år	50 år og over	Alle
Spredtbygd	{	Nei	52,1	52,9	52,3
		Ja	67,5	64,7	67,1
Tettbygd < 10 000	{	Nei	43,5	38,7	42,2
		Ja	59,5	26,7	51,8
Tettbygd 10—50 000	{	Nei	46,7	35,0	43,1
		Ja	66,9	33,3	59,2
Tettbygd > 50 000	{	Nei	45,7	41,7	44,6
		Ja	55,9	49,3	54,2

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

Variasjoner i tannhelsestatus mellom bostedstyper kan skyldes flere forhold. Vi har allerede pekt på at variasjoner i tilgjengelighet til tilbudet kan ha en viss betydning. Regionale ulikheter i inntektsnivå vil også spille inn. Personer bosatt i de mest urbaniserte strøk har en høyere gjennomsnittlig inntekt enn personer bosatt i spredtbygde strøk, og har derfor større evne til å betale for bruk av tannlegetjenester. Forskjeller i aldersstruktur mellom spredtbygde og tettbygde strøk vil også ha betydning for tannhelsestatusen i de ulike bostedstyper. I tabell 8.4.3 vises tannhelsestatus etter avstand, alder og utdanning på bostedstyper. Utdanning er her brukt som en generell indikator på beholdningen av individuelle ressurser, og dermed også på inntektsnivå. Vi må understreke at tabellen viser bivariate fordelinger, dvs. den viser hvordan de uavhengige variablene avstand, alder

og utdanning hver for seg virker inn på den avhengige variabelen tannhelsestatus. Tabellen vil altså kunne vise den relative betydning til avstand, alder og utdanning når det gjelder å forklare variasjoner i tannhelsestatus mellom de ulike bostedstyper. Tabellen skal leses ved å sammenlikne andelen langs den avhengige variabelen, eller sagt med andre ord, så skal tabellen leses horisontalt.

Ser vi først på betydningen av avstand for å forklare variasjoner i tannhelsestatus, finner vi den høyeste andelen med få hull hos personer med under 30 minutters reisetid til tannlege, mens andelen som har gebiss, er størst hos personer med lengre enn 30 minutters reisetid til tannlege. Dette er en klar tendens i alle bostedstypene med unntak for de største tettbygde strøk, hvor der kun er små, og ikke systematiske, forskjeller mellom de ulike kategoriene. Disse tallene bekrefter dermed inn-

Tabell 8.4.3: *Tannhelsestatus etter avstand, alder og utdanning. Bostedstyper. Prosent. Hele landet.*

Bosteds- type	Tannhelse	Avstand		Alder		Utdanning			
		1—29 min	30 min. og over	17—49 år	50 år og over	Under real- skolenivå	Under gymnasnivå	Realskole- nivå eller høyere	Gymnas- nivå eller høyere
Spredtbygd	Få hull	39,4	25,6	53,8	10,6	25,2	32,2	54,2	58,7
	Mange hull	22,5	16,9	31,5	7,3	16,5	19,2	28,8	37,0
	Gebiss	38,1	57,5	14,6	82,1	58,4	48,6	17,0	4,3
Tettbygd < 10 000	Få hull	33,7	28,5	47,6	11,5	23,4	30,9	48,3	50,0
	Mange hull	35,3	27,3	37,9	27,3	29,9	32,1	39,5	48,3
	Gebiss	31,0	44,2	14,5	61,2	46,6	37,0	12,2	1,7
Tettbygd 10—50 000	Få hull	35,4	31,8	53,7	12,3	22,6	33,8	54,5	48,5
	Mange hull	30,7	4,5	33,3	23,9	27,6	27,8	31,5	42,4
	Gebiss	33,9	63,6	12,9	63,8	49,8	38,4	14,0	9,1
Tettbygd > 50 000	Få hull	39,7	40,1	51,1	23,6	31,5	37,9	48,9	48,4
	Mange hull	36,6	34,2	43,5	25,6	29,7	34,2	43,2	44,6
	Gebiss	23,7	25,7	5,4	50,7	38,7	27,9	7,9	7,0

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

trykket fra tidligere tabeller om at god tilgjengelighet til tannlege kan ha en viss betydning når det gjelder å forklare regionale variasjoner i individers tannhelsestatus.

Tar vi så for oss tannhelsestatus etter alder, ser vi at alder som ventet slår særlig sterkt ut for andelen av personer med gebiss. Men også for personer som er 50 år eller eldre, merker vi oss den klart større andelen med gebiss i spredtbygde enn i tettbygde strøk. Vi legger også merke til at det er relativt konstante andeler innenfor hver tannhelsekategori for personer mellom 17 og 49 år i alle bostedstypene. Vi ser imidlertid at andelen med gebiss i de mest urbaniserte strøk er under halvparten av hva den er i de andre bostedstypene i denne aldersgruppen.

Ser vi til slutt på sammenhengen mellom tannhelsestatus og utdanningsnivå, finner vi klare tendenser i retning av at andelen med få hull vokser, og at andelen med gebiss avtar sterkt med økende utdanningsnivå. Vi finner altså de høyeste andeler med få hull og de laveste andeler med gebiss hos personer med realskole eller høyere utdanningsnivå, mens det motsatte er tilfelle for personer med utdanning under realskolenivå. Vi merker oss at flertallet av personene i denne siste gruppen i alle bostedstypene har gebiss. Vi legger også merke til den lille andelen av personer med utdanning på gymnasnivå eller høyere, som har gebiss. Det er også slående hvor relativt

små variasjonene er mellom de ulike bostedstyper, om vi holder utdanningsnivået konstant. Et unntak fra denne generelle tendens utgjør andelen med gebiss, som avtar med økende urbaniseringsgrad. Det fremgår altså av tabellen at andelen med få hull er størst for personer som har mindre enn 30 minutters reisetid til tannlege, som er under 50 år og som har høy utdanning. Når det gjelder andelen med gebiss finner vi det motsatte fordelingsmønster: Den er størst for personer som har lengre enn 30 minutters reisetid til tannlege, som er over 50 år og som har lav utdanning. Dette gjelder stort sett for alle bostedstyper. I følge denne tabellen er alder og utdanning viktigere forklaringsfaktorer når det gjelder variasjoner i tannhelsestatus enn avstand. Dette gjelder også for spredtbygde strøk.

Tabell 8.4.3 gav oss ikke svar på om en gitt avstand betyr det samme for ulike grupper av individer. Det er en rimelig antakelse at variablene i tabellen er sterkt interkorrelerte. Med det mener vi f. eks. at en stor andel av de personer som er over 50 år, har en lengre reisetid til tannlege enn 30 minutter, og har lav utdanning. Dvs. at det er en tendens til at bestemte grupper av individer «går igjen» i «toppen» og «bunnen» av de bivariate fordelinger. En viktig faktor som virker inn på hvor mye avstand betyr når det gjelder å utnytte lokaliserte tilbudspunkter er individers evne til å overkomme avstandshindringer. Men denne ev-

nen til å forflytte seg, som en også kan kalle for avstandsfølsomhet, varierer mye fra individ til individ som en følge av ulikheter i beholdningen av individuelle ressurser. Det er derfor rimelig å anta at en lang reisetid til tannlege i spredtbygde strøk ikke er like problematisk for alle befolkningsgrupper, slik at f. eks. besøksfrekvensene for yngre, mobile personer i spredtbygde strøk ikke vil være så lav som gjennomsnittstallet gir uttrykk for. På den annen side kan lite mobile grupper som f. eks. eldre i de mest urbaniserte strøk ha lavere besøksfrekvens enn gjennomsnittstallene viser. Dette må en anta også vil vise igjen på disse gruppenes tannhelsestatus. Skal en få et sikrere svar på hvilke konsekvenser varia-

sjoner i avstand får for tannhelsestatusen til ulike grupper av individer, må individene differensieres med henblikk på individuelle ressurser. Det har vi forsøkt å gjøre i to tabeller med trivariate fordelinger, dvs. som viser sammenhenger mellom tre variabler (tabellene 8.4.4 og 8.4.5), hvor individene er differensiert med henblikk på alder (tabell 8.4.4) og utdanning (tabell 8.4.5). På denne måten er det mulig å rendyrke effektene av de uavhengige variablene avstand og bostedstype (altså de spesifikt geografiske faktorene) på ulike individgruppers tannhelsestatus (den avhengige variabelen). Disse tabellene skal, i likhet med tabell 8.4.3, leses horisontalt.

Tabell 8.4.4: Tannhelsestatus etter alder, avstand og bostedstype. Prosent. Hele landet.

Alder	Tannhelse	Bostedstype							
		Spredtbygde		Tettbygde < 10 000		Tettbygde 10—50 000		Tettbygde > 50 000	
		1—29 min.	30 min. og over	1—29 min.	30 min. og over	1—29 min.	30 min. og over	1—29 min.	30 min. og over
17—49 år	Få hull	57,3	47,6	48,6	43,8	52,6	—	50,8	52,4
	Mange hull	31,9	30,8	39,0	33,7	34,0	—	44,1	40,5
	Gebiss	10,8	21,5	12,3	22,5	13,4	—	5,0	7,1
50 år og over	Få hull	12,3	9,1	11,8	10,5	12,8	—	23,3	25,0
	Mange hull	8,4	6,3	29,8	19,7	26,4	—	25,4	26,5
	Gebiss	79,3	84,6	58,3	69,7	60,8	—	51,2	48,5

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

— betyr at prosentierungsgrunnlaget er mindre enn 20 personer.

Tabell 8.4.4 viser tannhelsestatus for ulike aldersgrupper etter avstand og bostedstype. Det går fram av tabellen at effekter av avstand på tannhelsestatus bare delvis gjør seg gjeldende. Vi ser at i spredtbygde strøk og i tettbygde strøk med under 10 000 innbyggere er det en noe høyere andel med få hull som har under 30 minutters reisetid til tannlege, og en klart høyere andel med gebiss som har over 30 minutters reisetid til tannlege i aldersgruppen 17—49 år. I en noe mindre grad gjelder dette også for aldersgruppen på 50 år og over. I de mest urbaniserte strøk virker det ikke som om avstand har noen effekt på tannhelsestatus for noen av alderskategoriene. Holder vi avstand konstant, og sammenlikner tannhelsestatus til de to aldersgruppene, ser vi at forskjellene blir mye større enn når vi så på forskjeller mellom personer med forskjellig reiseavstand innenfor hver

alderskategori. Dette viser at alder er en viktigere forklaringsfaktor når det gjelder tannhelsestatus enn avstand til tannlege.

Tabell 8.4.5 viser så til slutt tannhelsestatus for personer med forskjellig utdanningsnivå etter avstand og bostedstype. Det kommer til syne en klar sammenheng mellom effekter av avstand og utdanningsnivå på tannhelsestatus i tabellen. For personer med realskole eller høyere utdanningsnivå ser vi at avstand ikke har noen tilsynelatende effekt på tannhelsestatus. Og dette gjelder for samtlige bostedstyper. Derimot finner vi at avstand ser ut til å ha en viss effekt på tannhelsestatusen hos personer med utdanning under realskolenivå. Vi ser at det i de spredtbygde og i de minste tettbygde strøk er høyere andeler med få hull som har under 30 minutter i reisetid til tannlege, og høyere andeler med gebiss som har over 30 minutters reisetid til tannlege. Altså

Tabell 8.4.5: *Tannhelsestatus etter utdanningsnivå, avstand og bostedstype. Prosent. Hele landet.*

Utdanning	Tannhelse	Bostedstype							
		Spredtbygd		Tettbygd < 10 000		Tettbygd 10—50 000		Tettbygd > 50 000	
		1—29 min.	30 min. og over	1—29 min.	30 min. og over	1—29 min.	30 min. og over	1—29 min.	30 min. og over
Under real- skolenivå	Få hull	31,7	18,0	24,6	19,8	23,8	—	31,0	33,8
	Mange hull	19,3	13,3	32,5	22,4	29,6	—	31,6	21,3
	Gebiss	48,9	68,7	42,9	57,8	46,6	—	37,4	45,0
Realskole- nivå eller høyere	Få hull	55,0	52,5	48,1	49,0	52,9	—	49,2	47,2
	Mange hull	28,6	29,3	39,7	38,8	32,4	—	42,0	48,6
	Gebiss	16,4	18,2	12,1	12,2	14,7	—	8,7	4,2

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

— betyr at prosentueringsgrunnlaget er mindre enn 20 personer.

det samme fordelingsmønster som kom fram i tabell 8.4.4. I tillegg ser vi at det i de mest urbaniserte strøk er en noe høyere andel med gebiss hos personer med en reisetid på over 30 minutter til tannlege. Hvis vi holder avstand konstant, og sammenlikner tannhelsestatus til personer med høy og lav utdanning, ser vi at forskjellene blir større enn tilsvarende forskjeller som skyldes variasjoner i reiseavstand til tannlege. Også her viser det seg at avstand ikke er den viktigste forklaringsfaktor når det gjelder variasjoner i tannhelsestatus. Utdanningsforskjeller gir klarere utslag enn avstandsforskjeller. Men det har likevel kommet fram visse tendenser i tabellene som antyder at variasjoner i tilgjengelighet til tannlege i hvert fall for noen grupper av individer må antas å være en medvirkende årsak til at det oppstår regionale og sosiale ulikheter i tannhelsestatus.

Vi har sett at variasjoner i tilgjengelighet (avstand) til lokaliserte tilbudspunkter mellom bostedstyper i en viss grad virker inn på individers levekår. Men hvordan er formen på de funksjonelle sammenhenger? Er den negative velferdseffekt på individers levekår proporsjonal med økende reisetid i form av synkende utnyttelse av godet eller økt oppofrelse av tid og penger, eller er det slik at vi kan operere med dels problemfrie og dels kritiske avstandsintervaller med henblikk på utnyttelse av lokaliserte tilbud? I denne sammenheng er det viktig å finne ut om det oppstår substitusjonseffekter i situasjoner hvor stigende avstand fører til synkende utnyttelse av et gode, og hva individet ellers må renonsere på i situasjoner hvor stigende avstand fører til økt oppofrelse av tid og penger for å overkomme avstander.

Vi har i våre analyser funnet klare tendenser som bekrefter antakelsen om at avstander ikke betyr det samme for alle grupper av individer, og at utslagene langt fra er tilfældige. Vi kan konkludere med at individer som må betegnes som ressursvake, har vanskeligere enn de mer ressurssterke for å utnytte lokaliserte tilbud som forutsetter at avstander må tilbakelegges. Vi fant at så vel besøksfrekvens hos tannlege som tannhelsen gjennomgående ble dårligere med økende avstand til tannlege, men at denne effekten knapt nok var påviselig for individer med høy utdanning. Dette peker i retning av at et gitt lokaliseringsmønster kan være problematisk for noen grupper av individer (de ressursvake) og uproblematisk for andre (de ressurssterke).

Det har videre kommet fram visse tendenser i analysen, som tyder på at for gitte grupper av individer kan et og samme lokaliseringsmønster i noen tilfeller være problematisk, mens det i andre situasjoner er uproblematisk. Det avgjørende her er hvilke typer av lokaliserte tilbud det gjelder. I tabell 8.4.4 så vi f. eks. at hele 84,6 pst. av personene som var over 50 år, bosatt i spredtbygde strøk, og hadde mer enn 30 minutter i reisetid til tannlege, hadde gebiss. Fordi deres behov for tannlegetjenester er lite, kan man gå ut fra at dårlig tilgjengelighet til tannlege ikke oppleves som noe stort problem. Derimot vil denne aldersgruppen ofte ha et langt større behov for legetjenester. Et tilsvarende lokaliseringsmønster for leger som for tannleger vil da kunne oppfattes som svært problematisk. Det kan derfor være viktig for å unngå ugunstige romlige fordelingsvirkninger av lokaliserte tilbud, at lokaliseringsmønstrene også reflekter-

rer lokale variasjoner i behov for ulike typer av service, som f. eks. er en følge av forskjeller i alders- eller næringsstruktur mellom bostedstyper. Dette vil kunne resultere i ulike lokaliseringsmønstre for likeartede servicetilbud i visse regioner.

fordelingsvirkninger av servicetilbuds lokaliseringsmønster på levekårene til ulike indidgrupper står sentralt når man skal vurdere om en viss lokalisering er problematisk eller uproblematisk sett i relasjon til bosettingsmønsteret. Det er viktig å være klar over at en gitt avstand kan være uproblematisk for mange, men likevel problematisk for noen få. Sosiale fordelingsvirkninger av servicetilbuds lokaliseringsmønster kan derfor ikke bare vurderes på grunnlag av tilbudspunktens lokalisering og tilgjengelighet, dvs. avstand til lokaliserte servicetilbud fra individers bosted. Man må også

ta i betraktning brukergruppenes behov og ressurser, dvs. mulighetene hos ulike individer eller grupper av individer for å utnytte tilbudene og få dekket sine behov for service. Individuelle ressurser, som f. eks. alder, helse, inntekt, utdanningsnivå osv., vil ha innflytelse på kunnskaps- og informasjonsnivå, behovsstruktur og grad av mobilitet hos individene. Vi har pekt på at stor avstand og ressursvakheter i mange situasjoner vil utgjøre en kombinert negativ effekt, som sterkt kan begrense visse indidgruppers bruk av lokaliserte servicetilbud. Det er derfor klart at tilbudspunktens lokaliseringsmønster har fordelingsmessige konsekvenser for individers levekår i ulike bostedstyper. Om konsekvensene skal bli positive eller negative avgjøres langt på vei av de avveininger som foretas mellom likhet og effektivitet i romlige fordelinger.

KAPITTEL 9.

Likhet og effektivitet i romlige fordelinger

Fordelingsvirkninger av servicetilbuds lokaliseringsmønster bør være det sentrale aspekt i en lokaliseringsteori for offentlige tjenester, fordi vi i vurderingen av det optimale lokaliseringsmønster skulle være «directed to the human impact of public facility location — who gets what, and how?» (Dear 1974, s. 50). Diskusjoner om fordelingsrettferdighet grenser inn på likhetsproblematikken, som vi omtalte i avsnitt 1.1. Likhet og utjevning i fordelingen av goder vil ofte være det normative grunnlag for regionalpolitiske tiltak. Men da likhetsbegrepet ikke er et entydig begrep, kan det være problematisk å drøfte regionalpolitiske målsettinger, og analysere fordelingsvirkninger av alternative lokaliseringsmønstre, hvis ikke likhetsbegrepet gjøres eksplisitt. En kan hevde at jo mer desentralisert lokaliseringen av offentlige servicetilbud er, desto større geografisk utjevning blir det i den velferd disse tilbudene representerer. En konsentrasjon av tilbudene til større sentra vil ofte resultere i at disse blir av høyere kvalitet, eller produseres med mindre omkostninger, noe som kan representere en velferdsmessig gevinst for samfunnet som helhet. Men det vil i en rekke situasjoner være interessen motsetninger mellom på den ene side mennesker som bor perifert og ønsker tilbudene jevnt geografisk fordelt, selv om dette ikke skulle være det mest optimale vurdert ut fra effektivitetskriterier, og selv om et desentralisert lokaliseringsmønster vil føre til

regionale variasjoner i tilbudets kvalitet; og på den annen side grupper av mennesker som bor sentralt og har størst interesse av at tilbudene utvikles slik at produksjonen blir rasjonell og tilbudene av høyest mulig kvalitet. I tillegg til at man kan operere med ulike likhetsbegrep, kan det også være tale om likhet på ulike nivå. Gjelder målsettingene likhet på individnivå eller regionnivå? Og med hvilke variabler skal likheten måles? Er det likhet i kvalitet, i investeringer eller totalkostnader pr. capita, eller kanskje i reiseavstand (tilgjengelighet) eller tilbud pr. befolkningsenhet målsettingene sikter mot. Vi har altså å gjøre med en avveining mellom effektivitet og likhet i den geografiske fordeling av offentlige servicetilbud.

Utfallet av avveiningen mellom effektivitet og likhet i romlige fordelinger har nær sammenheng med om man først og fremst er opptatt av individers levekår eller av optimaliseringen av romlige tilbudssystem, og når man studerer romlige systemer, om man i første rekke konsentrerer seg om hvilke fordelingsvirkninger de skaper individuelt og geografisk, eller om det i de ulike sektorer er en effektiv ressursallokering. I prinsippet behøver det ikke være noen motsetning mellom effektive romlige systemer og likhet i fordelingen av levekår i en befolkning. Men svært ofte vil denne motsetningen være til stede, og avgjørende for dette er hvilke likhetsbegrep og ef-

ektivitetskriterier en legger til grunn for avveiningen. I dag kan man lett få inntrykk av at planleggingen av offentlige servicetilbud baseres på en del ureflekterte, allment godtatte prinsipper for lokalisering av private servicetilbud. Anne Buttimer sier det slik: «How often, for example, have geographers considered the extent to which the planner's models for the physical organization of health and welfare provision derive from orthodox models like central place theory, generalized accessibility surfaces, market potentials, and the locational optima for retail and other urban functions?» (Buttimer 1971; s. 33).

9.1 LIKHETSIDALER OG LOKALISERINGSPRINSIPPER

For å avgrense ulike likhetsbegrep er det hensiktsmessig å skjelne mellom en utgangstilstand og det offentliges reaksjon på denne utgangstilstanden. For vår problemstilling er det viktig å se nærmere på konsekvenser som følger av å bruke henholdsvis ressurslikhet og resultatlikhet i avveininger mellom likhet og effektivitet. Ressurslikhet innebærer, som vi husker, grovt sett at like store ressurser, f. eks. økonomiske midler fra det offentlige, brukes på alle i samme kategori. Her kommer altså det offentlige inn i tillegg til private ressurser etablert på markedet. Anvendt på våre problemstillinger om lokalisering av offentlige servicetilbud kan det f. eks. bety at det offentlige bruker et visst antall kroner pr. innbygger i investeringer og drifts-omkostninger, og at dette beløpet er det samme uavhengig av individenes bosted. Dette skulle gi (nasjonal) ressurslikhet på individnivå. Ressurslikhet på regionnivå skulle i tillegg innebære at tilstrekkelig med ressurser ble allokert for å sikre at tilskuddet til tilbud i samme kategori var likt i alle regioner. Ressurslikhet kan her relateres til type av offentlige servicetilbud i regionen (f. eks. gymnas eller ungdomsskole). Felles for ressurslikhet både på individ- og regionnivå er at den knytter an til tilbudssiden av offentlige tjenester.

Ved resultatlikhet vil offentlige ressurser settes ulikt inn for å redusere ulikhet i utgangspunktet. Prinsippet om resultatlikhet har som utgangspunkt at forskjellsbehandling må til dersom en ønsker å redusere forskjeller. Resultatlikhet på individnivå innebærer at det offentlige setter inn ressurser omvendt proporsjonalt med individuelle ressurser, mens resultatlikhet på regionnivå skulle bety at ressurser settes inn omvendt proporsjonalt med stedsbundne, kollektive ressurser i ulike regioner for å redusere regional ulikhet. De ressurser det offentlige setter inn, må være slike

som individer eller regioner selv mangler. Ekstra ressurser kan f. eks. allokere for å avhjelpe spesielt vanskeligstilte regioner, hvor fysiske, sosiale eller økonomiske forhold skaper hindringer for tilgjengeligheten til offentlige servicetilbud for ulike grupper av individer. Felles for resultatlikhet på individ- og regionnivå er at den knytter an til etterspørselsiden (brukersiden) av offentlige tjenester.

Med utgangspunkt i de spørsmålene som vi stilte innledningsvis, og presentasjonen av de forskjellige likhetsbegrepene, kan vi sette opp følgende firefeltstabell for analyse av likhet og effektivitet i romlige fordelinger. (Figur 9.1.1).

Figur 9.1.1: Typer av likhet på ulike nivå.

		Nivå	
		Individnivå	Regionnivå
Likhet	Ressurslikhet	I	II
	Resultatlikhet	III	IV

Vi kan altså skille ut 4 likhetsprinsipper for romlige fordelinger:

- I. Ressurslikhet på individnivå.
- II. Ressurslikhet på regionnivå.
- III. Resultatlikhet på individnivå.
- IV. Resultatlikhet på regionnivå.

Vi skal se litt nærmere på hvilke typer av implikasjoner de fire likhetsprinsippene har med henblikk på regionalpolitiske målsettinger, romlige konsekvenser og avveiningen mellom effektivitet og likhet i romlige fordelinger. Med romlige konsekvenser tenker vi på om anvendelsen av prinsippet betyr sentralisering eller desentralisering av tilbudene. Hvorvidt prinsippet fører til effektivitet eller likhet i romlige fordelinger, vil vi forsøke å avgjøre ved å relatere de romlige konsekvenser av prinsippet til de tre hovedgrupper av regionalpolitiske målsettinger vi omtaler i avsnitt 2.2. Som vi husker, kunne vi dele målsettingene inn i: a) vekst- og utviklingsmålsettinger, b) likestillings- og fordelingsmålsettinger, og c) bevaringsmålsettinger.

Ressurslikhet på individnivå (I) impliserer en nasjonal målsetting om å gi så mange mennesker som mulig tilgang til ulike typer av offentlige servicetilbud. En slik målsetting medfører at tilbudene lokaliseres til så store tettsteder som mulig. De premisser som ligger til grunn ved slike lokaliseringsbeslutninger, er uttrykk for det Hernes (1975 b) omtaler som «per-capita-ideologi». Han sier

om den at «ideologien later til å være felles både innenfor og på tvers av moderne industrisamfunn. Dens første kjennetegn er det følgende: når det offentlige skal opprette en institusjon eller fordele et fellesgode som ikke kan komme alle til del, så skal det fordeles slik at det kommer flest mulig til beste. En annen måte å si dette på er at brøken «antall brukere/investering» skal være så stor som mulig». (Hernes 1975 b, s. 491). En slik politikk fører til en sterk sentralisering av tilbudene, dvs. at periferien utvikler en stadig sterkere avhengighet til sentrum. Likevekten mellom tilbudenes lokaliseringsmønster og bosettingsmønsteret blir gjenopprettet ved at folk reiser eller flytter til steder, hvor tilbudspunktene er lokalisert. Bedret tilgjengelighet til tilbud blir m.a.o. oppnådd gjennom øket mobilitet og migrasjon. Per-capita-prinsippet ivaretar derfor hensynet til en effektiv ressursallokering innen hver enkelt offentlig sektor ved at brøken «antall brukere/investering» kan benyttes til å fastlegge terskelverdier ved lokalisering av offentlige servicetilbud, som ikke kan komme alle til del uavhengig av geografisk bakgrunn. Men prinsippet representerer også en art av fordelingsrettferdighet. Ved at brøken «antall brukere/investering» gjøres så stor som mulig ved lokaliseringer av tilbud, får et størst antall mennesker mulighet til å nyttegjøre seg tilbudet. Per-capita-prinsippet er ikke bare samfunnsøkonomisk «lønnsomt» å bruke, det fører også til en «rettferdig» fordeling av knappe goder. Vi ser at ved å legge grunnlaget for en optimalisering av romlige tilbudssystem ivaretas sentrale vekst- og utviklingsmålsettinger (effektivitetsmålsettinger) om å fremme et lokaliseringsmønster som gir en effektiv ressursutnyttelse og en rask økonomisk vekst. Samtidig representerer ressurslikhet en form for formell likhet knyttet til tilbudssiden av offentlige servicetilbud. Vi ser altså at om likhet defineres som ressurslikhet opptrer det ingen konflikter i avveiningen mellom likhet og effektivitet i romlige fordelinger. Anvendelse av ressurslikhet som likhetsprinsipp fører til at effektivitetskriterier blir lagt størst vekt på ved lokaliseringer av offentlige servicetilbud uten at dette kommer i motsetning til formelle likhetsbetragtninger.

Ressurslikhet på regionnivå (II) innebærer en målsetting om å gi mennesker i forskjellige deler av landet tilgang til lokaliserte tilbud. Denne målsetting fører til en form for desentralisert sentralisering, som betyr at de samfunnsgoder som finnes i sentrum, og som periferien mangler eller har en mangelfull tilgang til, blir gjort tilgjengelige for visse deler av periferien. Det medfører at

tilbudene lokaliseres til utpekte (gjerne ekspansive) sentra, og at hierarkiet i tilbudsstrukturen tilpasses sentralstedshierarkiet (eksempelvis at gymnas lokaliseres til større steder enn ungdomsskoler). Vekst- og utviklingsmålsettingene er her modifisert av likestillings- og fordelingsmålsettinger (likhetsmålsettinger), som bl. a. har som mål å fremme utbyggingen av en tilfredsstillende samfunnsservice i de ulike strøk av landet. Ut av denne modifiseringen kommer så kompromissmålsettingen om at det fremtidige bosettingsmønsteret bør søkes utformet slik at folk, innen geografiske områder av en viss størrelse, bør ha mulighet for å kunne oppnå et likeverdig tilbud. En slik målsetting har også som konsekvens at brukersiden tilpasses tilbudssidens lokaliseringsmønster gjennom økt mobilitet og migrasjon. En desentralisert sentralisering virker til å skape større geografisk likhet mellom høye geografiske nivåer (f. eks. mellom landsdeler), men skaper samtidig større regional ulikhet mellom sentrum og periferi innenfor f. eks. den enkelte landsdel. Ressurslikhet på regionnivå innebærer altså at effektivitetskriteriene blir noe modifisert av likhetskriterier, men innebærer samtidig ingen reell motsetning mellom likhet og effektivitet i romlige fordelinger.

I motsetning til ressurslikhet er resultatlikhet knyttet til brukersiden av offentlige servicetilbud. Resultatlikhet fokuserer i første rekke oppmerksomheten på individers levkår og på fordelingsvirkninger individuelt og geografisk av romlige systemer. Resultatlikhet på regionnivå (IV) innebærer en målsetting om å forbedre tilgjengeligheten til tilbudspunkter for mennesker med dårlig tilgang til lokaliserte tilbud i forskjellige deler av landet. Realiseringen av denne målsettingen fører til at tilbudene lokaliseres til steder med en dårlig tilbudsdekning i utgangspunktet. Dette får som konsekvens at det offentlige i mange tilfeller må underskride den nedre grense for desentralisering av tilbud, som er fastsatt på grunnlag av effektivitetskriterier (driftsøkonomiske forhold og hensynet til en sektoriell, effektiv ressursallokering), fordi befolkningsunderlaget ifølge disse kriterier er for lite. En slik lokaliseringspolitikk ville bety det vi i motsetning til effektene av ressurslikhet på regionnivå, kunne kalle for en reell desentralisering. Dvs. at periferiens relative autonomi overfor sentrum styrkes. Vi ser at ressurslikhet og resultatlikhet representerer to forskjellige former for «desentralisering». Hvis vi bruker skoleutbyggingen i Norge i etterkrigsårene som eksempel, innebærer ressurslikhet på regionnivå desentralisering, hvis kvaliteten på utdannings-

tilbudet er blitt bedre i alle kommuner, og hvis ekspansjonen i utdanningssektoren generelt har gjort utdanning tilgjengelig for flere enn før både i urbane og rurale strøk. Sett på bakgrunn av prinsippet om resultatlikhet på regionnivå representerer en slik utvikling ikke en desentralisering, men tvert imot en sentralisering, fordi den fører til at de små skolene i lokalsamfunnene nedlegges og nye, store sentralskoler vokser fram. Dette vil bli tolket som et uttrykk for at de regionale ulikheter snarere blir utdypet enn utjevnet, og den lokale kontrollen over skoleverket betydelig redusert. (Veggeland 1976). Resultatlikhet på regionnivå innebærer at en ved lokalisering av offentlige servicetilbud ikke ensidig legger vekt på økonomiske effektivitetskriterier, men at en i langt større grad enn ved ressurslikhet lar brukersynspunkter (etterspørselssiden) komme til orde. Særlig kravet om god tilgjengelighet i forhold til det eksisterende bosettingsmønster tillegges stor betydning. Resultatlikhet på regionnivå, slik vi har definert det, innebærer at offentlige servicetilbud, og særlig lokal service med høy kontaktfrekvens, som en hovedregel lokaliseres i samsvar med befolkningens geografiske fordeling, for å sikre at befolkningens behov, og særlig de grupper som har størst behov for service, innen hver region blir tilfredsstilt. Da bosettingsmønsteret og næringsstruktur er forskjellig fra region til region, vil dette kunne gi seg utslag i regionale og sosiale variasjoner i behovet for ulike typer av service. Resultatlikhet på regionnivå kan altså, i situasjoner med ressursknapphet, føre til geografisk definerte ulikheter i tilbudenes art og kvalitet. Men som det heter i St. meld. nr. 13, 1972—73: «Med likeverdige tilbud tenker en i denne sammenheng ikke nødvendigvis på et eksakt likeartet tilbud, men et tilbud som er tilpasset de lokale forutsetninger og som av befolkningen selv anses som akseptabelt på noe lengre sikt». Resultatlikhet som prinsipp ved avveininger mellom likhet og effektivitet i romlige fordelinger innebærer altså en uttalt konflikt med effektivitetskriterier, fordi bevaringsmålsettinger (om å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret) kommer så klart til uttrykk i prinsippet om resultatlikhet på regionnivå.

Hvis vi til slutt ser på resultatlikhet på individnivå (III), innebærer dette prinsipp en målsetting om å gi alle mennesker i hele landet lik tilgang til offentlige servicetilbud. Denne målsettingen kan enten realiseres gjennom full sentralisering av tilbudssiden og etterspørselssiden, dvs. tilbudene og befolkningen konsentreres i store agglomerasjoner med omfattende kollektivtransport som gjør tilbudene lett tilgjengelige, eller

gjennom full desentralisering av tilbudssiden og etterspørselssiden, dvs. at tilbudssiden fullt ut (uten budsjettmessige restriksjoner) blir tilpasset et desentralisert bosettingsmønster. Som vi ser, er det her ikke tale om avveininger mellom effektivitet og likhet i romlige fordelinger, men om likhet enten ved bare å legge vekt på effektivitetsmålsettinger, eller bare på bevaringsmålsettinger. Resultatlikhet på individnivå impliserer m.a.o. både målsettinger som er urealistiske, og konsekvenser som vel også er uønskede av de aller fleste, fordi det ville innebære en langt drevet standardisering og uniformering, som ikke er påkrevet for å ivareta hensynet til likeverdige levekår for individer i ulike regioner.

Diskusjonen vi har ført om implikasjoner av de fire likhetsprinsippene, som fremkom i figur 9.1.1, kan oppsummeres i følgende tabell (tabell 9.1.1). Vi bør imidlertid tilføye at implikasjonene bare er utvurdert med utgangspunkt i den romlige dimensjonen. Skulle behandlingen av implikasjoner av likhetsprinsippene vært fullstendig, burde også tidsdimensjonen vært trukket inn i analysen. Tidsdimensjonen utgjør en viktig restriksjon både når det gjelder tilbudssiden og etterspørselssiden av offentlige servicetilbud.

Vi kan konkludere analysen av de ulike likhetsprinsippene med at «per-capita-ideologien» inneholder klare implikasjoner av ressurslikhet. Investering pr. bruker skal være så liten som mulig, for at et størst antall mennesker skal få muligheter til å nyttegjøre seg tilbudet ved gitte budsjettrestriksjoner. Brøken «antall brukere/investering» vil da utgjøre et normtall for den ressursinnsats, det offentlige er villig til å sette inn pr. innbygger på helse- og undervisningssektoren. Dvs. et mål på det som anses som rimelige kostnader for å oppfylle minimumsmålsettinger om kapasitet, kvalitet og effektivitet. Kvalitative faktorer faller sammen med effektivitetskriterier når målsettinger om geografisk utjevning basert på ressurslikhet legges til grunn ved lokalisering av offentlige servicetilbud, idet økte kvalitetskrav fører til en sentralisering av tilbudene til færre og større tilbudspunkter, ettersom man samtidig av effektivitetshensyn må holde kostnadene nede. Det er derfor potensielle motsetninger mellom likhet i kvalitet og i tilgjengelighet til offentlige servicetilbud, hvis likhet defineres som resultatlikhet. En desentralisert lokalisering av offentlige servicetilbud tar særlig hensyn til individers ønsker om nærhet og tilgjengelighet, mens en sentralisert lokalisering gir servicefunksjonene et større befolkningsunderlag, som lettere kan tilfreds-

Tabell 9.1.1: *Implikasjoner av likhetsprinsipper.*

Likhetsprinsipp	Regionalpolitisk målsetting	Romlige konsekvenser	Effektivitet/ Likhet/ Bevaring
I Ressurslikhet på individnivå	Å gi så mange mennesker som mulig tilgang til tilbud.	Sentralisering av tilbudet. Lokalisering til så store steder som mulig. Migrasjon og mobilitet.	Effektivitet
II Ressurslikhet på regionnivå	Å gi mennesker i forskjellige deler av landet tilgang til tilbud.	Desentralisert sentralisering av tilbudet. Lokalisering til utpekte sentra. Mobilitet og migrasjon.	Effektivitet/likhet
IV Resultatlikhet på regionnivå	Å gi mennesker med dårlig tilgang til tilbud i forskjellige deler av landet tilgang til tilbud.	Reell desentralisering av tilbudet. Lokalisering til steder med dårlig tilbudsdekning. Geografisk definerte ulikheter i tilbudenes art og kvalitet.	Likhet/bevaring
III Resultatlikhet på individnivå	Å gi alle mennesker i hele landet lik tilgang til tilbud.	<i>Enten</i> full sentralisering av tilbuds-siden og etterspørselssiden, <i>eller</i> full desentralisering.	Effektivitet <i>eller</i> bevaring

stille myndighetenes og de «profesjonelles» kvalitetsnormer og krav til effektivitet og rasjonell drift. Skalmotsetningene mellom resultatlikhet med henblikk på tilgjengelighet til servicetilbud og ressurslikhet med henblikk på tilbudets kvalitet reduseres, må utgangspunktet være de befolkningsgrupper, som har størst behov for ulike typer av offentlige servicetilbud. Richard Peet sier det slik: «The basic input into our models must be made by the people most affected by the provision of services, not by assumptions made by the people who draw the designs, and definitely not by those who think they know what others should want». (Peet 1972). «Fordelingsrettferdigheten» som ligger i prinsippet om ressurslikhet, fører til større regionale forskjeller. Virkningen av å anvende prinsippet generelt er produksjon — og reproduksjon — av regional ulikhet, fordi lik behandling av ulike vil vedlikeholde ulikhetene. Ressurslikhet innebærer at regionale ulikheter skjules bak likhetsideologien, i motsetning til resultatlikhet som vil være fremgangsrisk i den

utstrekning den frigjør sluttresultatet fra utgangspunktet, og i den utstrekning ulikhet i sluttresultatet reduseres i forhold til ulikhet i utgangspunktet. Følgelig må ekstra ressurser settes inn for å redusere regionale ulikheter i tilgjengelighet til offentlige servicetilbud som skyldes de fysiske og sosiale omgivelser, om resultatlikhet på regionnivå skal kunne oppnås.

9.2 KVALITET OG TILGJENGELIGHET I EN TILBUDSSTRUKTUR

Lokalisering og dimensjonering av offentlige servicetilbud foregår med utgangspunkt i et sektorplanleggingssystem. Vi har allerede pekt på at sektorplanlegging legger størst vekt på tilbudssiden. Dette får ikke bare konsekvenser for den romlige allokering av ressurser. Det kan også få innvirkning på måten behovet for ulike offentlige tjenester fastsettes på.

Lokaliseringen av offentlige servicetilbud bør være slik at befolkningens behov innen hver region blir tilfredsstillende dekket. Tilbudet av offentlig service kan tas som et ut-

trykk for samfunnets syn på individets behov i ulike regioner. «Behov» brukes her som et normativt begrep, dvs. behovet det er tale om er definert av andre enn individet selv, f. eks. av ulike offentlige myndigheter. Det behovsstyrte tilbudet kan av politiske årsaker ikke tillates å variere i kvalitet og utrustning i nevneverdig utstrekning mellom geografiske områder i et samfunn, hvor en bestemt likhetsideologi (ressurslikhet) står sentralt. Det er som kjent en viktig regionalpolitisk målsetting at folk, innen geografiske områder av en viss størrelse, bør ha mulighet for å kunne oppnå et mest mulig likeverdig tilbud av offentlige tjenester. Standardiserte normtall tar derfor utgangspunkt i nasjonale behov.

I et sektorplanleggingssystem er det en sentralisert beslutningsprosess, som gir anledning til stor innflytelse av profesjonell karakter. Det er denne tilbudssiden som både definerer behovet for og fastlegger kvaliteten på de likeverdige tilbudene. Dette fungerer som restriksjoner med henblikk på realiseringen av regionalpolitiske målsettinger om en størst mulig geografisk likhet i tilgangen på grunnleggende offentlige serviceytelser. Dette kommer klart til uttrykk i St. meld. nr. 27, 1971—72, hvor det heter om utbyggingen av helsevesenet: «Helsevesenet bygges bevisst ut med det formål for øyet å differensiere tjenestenes art geografisk uten at det skal gå ut over kvaliteten i tilbudet». Behovsdefinisjoner og kvalitetskrav er med på å bestemme størrelsen på de geografiske områder, hvor det skal finnes et likeverdig tilbud, som igjen virker inn på tilgjengeligheten til offentlige servicetilbud i ulike regioner.

I takt med velstandsutviklingen i samfunnet har myndighetenes kvalitetsambisjoner øket når det gjelder offentlige servicetilbud. Et forsterkende element som kommer i tillegg til myndighetenes økte kvalitetsambisjoner, er de krav på kvalitative forbedringer av utstyr etc., som kommer fra profesjonelt hold. Det kan f. eks. være sykehuslegers krav om bedre utstyr ved de mindre sykehus i distriktene, eller krav som begrunnes ut fra forskningsmessige hensyn. Utviklingen i f. eks. medisinsk kunnskap og teknologi har ført til en økende spesialisering blant legene og en tiltakende differensiering innen sykehusene. Denne utviklingen sammen med de økte kvalitetskrav med henblikk på tilbudenes utstyrsmessige standard har nødvendiggjort store investeringer fra samfunnets side, for å sikre at offentlige servicetilbud er «kvalitativt tilfredsstillende». Dette har medført en sentralisering av tilbudet til færre og større tilbudspunkter med et tilstrekkelig stort befolkningsunderlag

til å sikre en effektiv og rasjonell drift. Generelt behovsnormerte tilbud fører med nødvendighet til et stadig mer sentralisert tilbudsmønster i en situasjon med knapphet på ressurser, økende kvalitetskrav og befolkningsuttynning i utkantområder.

En politikk som bygger på opprettholdelse av, eller forbedret tilgang til offentlige servicetilbud kan derfor vanskelig baseres på behovsnormerte tilbudsprinsipper. Helsedirektør Torbjørn Mork svarte slik på et spørsmål om små sykehus kontra store: «Som fagmann ser jeg det som min rolle å utrede ting og legge fram økonomiske og praktiske alternativer. Selv går jeg inn for større differensierte sykehus i hvert fylke. Det er ressurskrevende, og fordrer optimalt spesialisertsamarbeide. Jeg innser at man da kan miste trivsel og hygge, og noe av nærkontakten mellom pasienter og pårørende. Det er beklagelig, men en pris man må betale for en bedre faglig standard». ¹³⁾ Men ikke alle «fagmenn» er enige i dette. Lege Per Fugelli hevder at «god helsetjeneste krever mer enn teknisk-biologisk service. God helsetjeneste krever først og fremst nærhet. Fordi nærhet gir trygghet. Fordi nærhet gir lokal- og personkjennskap. Fordi nærhet gir kontakt og tillit begge veier». (Fugelli 1976).

Dette motsetningsforhold mellom mikro- og makronivåene har ofte artikulert seg gjennom de krav som er blitt fremført fra ulike hold i forbindelse med lokalisering av offentlige serviceinstitusjoner. Debatten omkring sykehusutbyggingen i Sogn og Fjordane avslørte noe av dette. Sentrale og lokale myndigheter så svært forskjellig på organisering og lokalisering av sykehustjenester.

De krav som har vært fremført fra brukersiden (etterspørselssiden) har ofte lagt vekt på nærhetsfaktoren (tilgjengelighet) i større utstrekning enn på kvalitative faktorer ved tilbudet. Det er imidlertid de normative bestemte, kvalitative faktorer som er viet oppmerksomhet og tillagt størst betydning i de beslutnende organer. Og kravene til befolkningsunderlag (terskelnivå) for de resulterende, kvalitative høytstående tilbudene, er blitt oppfylt ved en sentralisert lokalisering av tilbudene. Dette kan skape omfattende problemer, som kan uttrykkes omtrent slik: Man ønsker et visst servicetilbud, men ikke for langt borte — man får et kvalitativt høytstående tilbud, som lokaliseres i for stor avstand fra regionens bosettingsmønster. Fylkeslegen i Finnmark, Kolbjørn Øygard, sier det slik: «Dette prinsippet med å dele heile medisinfeltet inn i sektorar strir på ein måte imot det som ville vere eit ønskemål for folket — nemlig dette å ha leger som behersker ein

stor breidde av feltet. Og for mange av — ja for fleirtalet av dei enklare sjukdomstilstandane — så er det slik at publikum ville vere best tent med ein lege som hadde stor breidde og kanskje mindre dybde i si utdanning. . . utforminga av spesialitetane er egentlig orientert ut frå medisinenes utvikling — det er vitskapen som på ein måte dominerer utviklinga, mens omsynet til det folk treng og omsynet til bustadsmønster og slike ting heller kjem i bakgrunnen. Ein kan jo seie at dersom det vitskapelige grunnlaget er godt, så vil også folket tene på det. Men det er jo berre det at dette ligg delvis på kollisjonskurs med omsynet til i alle fall ein spreidd busetnad — til eit sterkt desentralisert helsestell.¹⁴⁾

Begrepet «behov» kan også brukast i ein mer subjektiv betydning, nemlig som betegnelse på det behov som er et resultat av individets egne ønsker og vurderingar. Det er rimelig å anta at det i virkeligheten forekommer store forskjeller i subjektivt oppfattet behov for ulike serviceytelser hos forskjellige individgrupper, og at disse variasjonene har sammenheng med individets tidlige og nåværende livssituasjon, dvs. i første rekke de økonomiske og sosiale forholdene i omgivelsene. Disse variasjoner i individers «subjektive» behov reflekterer antakelig i stor utstrekning også reelle variasjoner i ulike individers «objektive» behov for visse typer av offentlige serviceytelser (f. eks. helsetjenester). Bosettingsmønsteret vil ofte vere slik at noen servicetrengende grupper er overrepresentert i visse deler av landet i forhold til et riksgjennomsnitt, og dette påvirker selvsagt behovsstrukturen i disse områdene. F. eks. vil en skjev aldersstruktur øke behovet for visse typer av servicetilbud, og redusere behovet for andre typer.

Skal disse variasjonene i behovsstrukturen bli tatt hensyn til, må det stilles krav til samfunnets serviceinstitusjoner at de i større grad blir tilpasset de lokale forhold, slik at de i rimelig utstrekning kan tilgodese individers behov i de lokalsamfunn, som skal betjenes. Det må altså legges mer vekt på tilbudets hensiktsmessighet i relasjon til lokale behov hos befolkningen i ulike geografiske områder ved planlegging og lokalisering av offentlige servicetilbud. Men slike kvalitative variasjoner i individers behovsstruktur og aspirasjonsnivå blir ikke nødvendigvis viet tilstrekkelig oppmerksomhet innen rammen av et sektorplanleggingssystem. De offentlige fastsatte, «objektive» behovsnormer bidrar f. eks. til at substitusjonsmuligheter i allminnelighet ikke aksepteres, fordi slike lokale løsninger som regel både vil komme i konflikt med sentralt vedtatte effektivitetsmålsettin-

ger og med sentralt etablerte likhetsprinsipper (ressurslikhet på individ- eller regionnivå). Her eksisterer det en konfliktsituasjon. En substitusjonsmulighet, f. eks. en alternativ løsning m.h.t. den primære helsetjenesten i en region, kan godt tilsvare et allment akseptert behovsnivå hos befolkningen i regionen, men godkjennes ikke, fordi den f. eks. ikke oppfyller de normative kvalitetskrav fastsatt på sentralt hold. Ifølge Anne Buttmer er det som er nødvendig «a perspective on health and welfare which would allow the human reality of lived experience to speak for itself at least as eloquently as the external dynamics of supply systems have spoken in the past». (Buttmer 1971, s. 40).

9.3 FORDELINGSVIRKNINGER AV ALTERNATIVE LOKALISERINGS-MØNSTRE

Offentlige servicetilbud blir i overveiende grad planlagt i et sektorplanleggingssystem, og lokalisert ut fra «per-capita-ideologien». Dette får fordelingsmessige konsekvenser både ved lokalisering av nye servicetilbud, og ved endringer i tilbudsstrukturen som en følge av endringer i bosettingsmønsteret. Fordelingsvirkninger kan enten være geografiske, dvs. de påvirker fordelingen av goder og byrder mellom geografiske enheter, eller de kan være individuelle, dvs. de virker inn på fordelingen av goder og byrder mellom grupper av individer.

Sektorinndeling som organisasjonsprinsipp for offentlig administrasjon og planlegging reflekterer samfunnets omfattende arbeidsdeling og spesialisering. Den største svakhet ved sektorplanlegging er at det regionale/geografiske aspekt sjelden eller aldri blir trukket inn i bildet. Sektorplanlegging er i prinsippet ikke orientert mot geografiske enheter, og har derfor i liten grad evnen til å reagere på geografiske definerte problem. Denne «romblindhet» nedfeller seg f. eks. i beslutninger om opprettelse og nedleggelse av ulike typer av offentlige servicetilbud ut fra snevre sektormessige effektivitets- og lønnsomhetsbetraktninger.

Ved opprettelse av nye tilbud vil disse i overveiende grad bli lokalisert i byer og større tettsteder, som kan oppfylle kravene til befolkningsunderlag (terskelverdi). Vi får altså en konsentrasjon av tilbudene i de (mest) urbaniserte strøk som resultat. Endringer i tilbudsstrukturen rammer særlig serviceforsyningen i utkantsstrøk. De eksterne effekter som fraflytting skaper, og som bl. a. rammer

serviceforsyningen på fraflyttingsstedet, får store negative fordelingsvirkninger når lokale servicetilbud med høy kontaktfrekvens rammes. Slike servicetilbud, som f. eks. grunnskole, primære helsetjenester og dagligvarebutikk, vil ofte utgjøre folks minstekrav til samfunnsservice. Hvis ikke det offentlige kan tilfredsstille disse minstekrav til service, kan fortsatt bosetting bli vanskeliggjort. Ressurssvake grupper vil bli særlig sterkt rammet av at nødvendige servicetilbud nedlegges. De har begrensede muligheter til å «løse» de problemer som oppstår, ved å flytte. Det er slike ressursvake grupper, som f. eks. eldre og småbarnsfamilier, som er mest avhengig av nærmiljøets kvaliteter. Et vesentlig aspekt, som derfor bør trekkes inn i vurderingen, men som ikke blir ivare tatt i tilstrekkelig grad i sektorplanlegging, er betydningen av at offentlige servicetilbud er lokalisert i lokalsamfunnet for å sikre trygghet, trivsel og fortsatt bosetting.

Et annet eksempel på sektorsystemets romblinhet viste vi i avsnittet om utdanningsvesenet. Der så vi at nettovirkningen av en desentralisering av tilbudet av høyere utdanning var en sterkere geografisk konsentrasjon av utdannede personer, fordi utbyggingen av utdanningstilbudet ikke ble motsvart av en tilsvarende økning i etterspørselen etter utdannede personer på de lokale arbeidsmarkeder. Resultatet ble altså en utvidet reproduksjon av regionale ulikheter: Utkantkommuner fikk redusert sine kollektive ressurser gjennom selektiv geografisk mobilitet. Vi ser altså at bruk av sektorplanlegging og «per-capita-ideologi» legger grunnlaget for en kumulativ utvikling, som forsterkes av dem som nyter godt av den (de som har mye får mer fordi de er så mange). Konsekvensene blir større regional ulikhet.

Den andre hovedtypen av fordelingsvirkninger knytter seg til de sosiale konsekvenser endringer i lokaliseringsmønsteret får for det enkelte individ eller hushold. Som eksempel på individuelle fordelingsvirkninger av konsentrasjonen i lokaliseringen av servicetilbud kan nevnes de problemer økt reiseavstand (reduisert tilgjengelighet) fører med seg. Urbaniseringsprosessen har generelt ført til økt avstand mellom bosted og servicetilbud. I storbyer skaper den funksjonelle oppdelingen av byen økende reiseavstand mellom bosted og servicetilbud. Utflytting til drabantbyer fører til nedleggelse av mindre, «urasjonelle» servicetilbud i de gamle boligstrøkene, og til etablering av store, effektive servicetilbud i de nye boligstrøk og lokalisering av spesialfunksjoner i sentrum. I utkantsstrøk fører avfolkning til at befolkningstallet under-

skriver terskelverdier for opprettholdelse av ulike servicetilbud med nedleggelse og forringelse av servicetilbudet som resultat.

Arbeidssted blir skilt fra bosted, bosted fra servicetilbud og servicetilbud fra arbeidssted i en vidtgående romlig differensierings- og spesialiseringsprosess. Servicesektoren må ha et stort kundeunderlag for å kunne drive lønnsomt med sine spesialiserte funksjoner. Dette fører til at brukerne (konsumentene) må oppsøke mange tilbudspunkter for å få dekket sine behov for serviceytelser, fordi hver produsent bare tilbyr en begrenset del av individens totale behov for varer og tjenester. Dette innebærer en økning av individenes transportbehov for å få utført nødvendige gjøremål. Dess lengre arbeidsdelingen og spesialiseringen i samfunnet er drevet, dess større del av individenes totale tid anvendes til transportformål som service- og arbeidsreiser (pendling). Stigende avstand kan føre til synkende utnyttelse (konsum) av et gode, eller til økt oppofrelse av tid og penger. Konsekvenser av økende avstand rammer imidlertid ikke alle individer eller grupper av individer likt. Det vil være stor forskjell på ressurssterke og ressursvake grupper med henblikk på de problemer økt avstand til servicetilbud fører med seg: Eldre mennesker vil klare seg dårligere enn yngre, personer uten bil dårligere enn personer med bil, småbarnsfamilier dårligere enn familier uten små barn osv. Dette antyder at de fordelingsmessige konsekvenser av servicetilbud er avhengig av hva slags lokaliseringsmønster en velger, og at en må ta hensyn til mobilitetsforholdene i de deler av befolkningen en ønsker å nå med et gode når en foretar avveininger mellom avstandsulempen og stor-driftsfordeler i en tilbudsstruktur.

Sektorsystemets manglende evne til å oppfatte og behandle i romdimensjoner, og «per-capita-ideologiens» «fordelingsrettferdighet» kan bare elimineres ved at sektorplanlegging erstattes med en type planlegging, som er bedre i stand til å fange opp tverrsektorielle forhold, og som bedre enn sektorplanlegging ivaretar den romlige dimensjon i planleggingsprosessen. Skal målsettingen om en desentralisert lokalisering av grunnleggende, offentlige servicetilbud i overensstemmelse med et spredt bosettingsmønster realiseres, må tilbudenens lokalisering også vurderes ut fra andre kriterier enn hensynet til en sektormessig optimal ressursutnyttelse. Det er derfor viktig at en i analyser av fordelingsvirkninger av lokaliserte servicetilbud legger vekt på både de manifeste (tilsiktete) og de latente (utslåttede) funksjoner av alternative lokaliserings-

mønstre for individer og lokalsamfunn. En helhetlig vurdering og koordinering av ulike offentlige servicetilbud på lavere geografiske nivåer, som en slik tverrsektoriell

synsmåte legger opp til, er nødvendig for å hindre ugunstige romlige fordelingsvirkninger av offentlige servicetilbuds lokaliseringsmønstre.

KAPITTEL 10.

Arbeidsmarkedet

10.1 INNLEDNING

Arbeidsmarkedet utgjør for majoriteten av den voksne befolkning hovedarenaen for utføring av aktiviteter. Med arbeidsmarkedet forstår vi en formell arena for tilbud av og etterspørsel etter lønnet arbeid. Arbeidsmarkedets store betydning som handlingsområde gjør det til en sentral arena i en levekårssammenheng. Det er derfor viktig å se på hvordan arbeidsmarkedet fungerer som fordelingsmekanisme av goder og byrder mellom ulike grupper av individer i samfunnet. Men minst like viktig som å analysere konsekvenser av deltakelse på arbeidsmarkedet, er det å se på hvilke konsekvenser manglende deltakelse på arbeidsmarkedet fører til. I dette avsnittet skal vi imidlertid først og fremst konsentrere oss om individers deltakelse på arbeidsmarkedet; manglende deltakelse skal vi ta opp i et senere avsnitt i rapporten.¹⁵⁾

Vi husker fra presentasjonen av analysemodellen i avsnitt 4.2 at bruk av individuelle ressurser på en arena kan gi avkastning i form av både leveårskomponenter og nye ressurser, som kan settes inn for å utføre aktiviteter på arenaer i de kommende perioder. Ved avkastning i form av leveårskomponenter kan vi skille mellom det vi i kapittel 5.0 kalte manifeste og latente funksjoner (av deltakelse på arbeidsmarkedet). Med manifeste funksjoner forstod vi virkninger som er tilstreb, mens det med latente funksjoner ble ment virkninger som er utilsikt.

Det mest åpenbare resultat av bruk av ressurser på arbeidsmarkedet er avkastning i form av lønn for utført arbeid. I tillegg kan avkastning skje i form av leveårskomponenter av ikke-materiell karakter. Det kan f. eks. være en stor grad av tilfredsstillelse med arbeidet, at det er stimulerende og gir muligheter for utvikling og selvrealisering. Latente funksjoner av deltakelse på arbeidsmarkedet utgjøres av det vi kan kalle for sekundæreffekter av å arbeide, og har ikke direkte med arbeidet eller arbeidssituasjonen å gjøre. Et eksempel på dette kan være arbeidsplassen som alternativ arena for sosial kontakt med andre mennesker, et annet den betydning egen inntekt har for kvinners selvstendighet og uavhengighet, og et tredje følelsen av å være

til nytte i samfunnet. Både manifeste og latente funksjoner er interne effekter av deltakelse, dvs. effekter som knytter seg direkte til levekårsendringer hos det individ, som deltar i arbeidsmarkedet.

Aktivitet på arenaer kan som nevnt føre til økt tilgang på ressurser. Deltakelse på arbeidsmarkedet kan f. eks. gi uformell kompetanse, som kan være med på å bedre et individs muligheter på arbeidsmarkedet i fremtiden. Men deltakelse på arbeidsmarkedet kan også bidra til å forbruke individuelle ressurser. Et tungt og helseslitende arbeid vil kunne resultere i svekket helse, som betyr reduserte muligheter på det fremtidige arbeidsmarked. Arbeidsmarkedets struktur og funksjonsmåte er m.a.o. av avgjørende betydning for individers samlede levekårssituasjon.

I dette kapittelet skal vi rette oppmerksomheten mot forhold på arbeidsmarkedet, som er viktige for individers levekår. Vi skal først gi en strukturell beskrivelse av arbeidsmarkedet, for så å behandle nærmere ulike individgrupper yrkesaktivitet. Vi skal videre belyse hvordan forhold på lokale arbeidsmarkeder påvirker arbeidsløshet, yrkesvalgmuligheter og flyttinger. Til sist skal vi ta opp hvilke typer av belastninger ulike individkategorier mener de er utsatt for, som et resultat av deres deltakelse på arbeidsmarkedet.

10.2 EN STRUKTURELL BESKRIVELSE AV ARBEIDSMARKEDET

I vår grunnleggende analysemodell, presentert i avsnitt 4.2, kan strukturelle egenskaper på arenaer beskrives ved hjelp av arenaegenskaper. En av de viktigste arenaegenskapene ved arbeidsmarkedet er fordelingen av yrker etter innhold, status eller inntekt. Dvs. sammensetningen av de jobber eller yrkesroller som finnes — m.a.o. det vi vanligvis kaller for yrkesstrukturen. Hvilke faktorer er det som bestemmer sammensetningen av yrkesstrukturen og endrer denne over tid, og fordelingen av yrker på ulike grupper av individer i befolkningen og mellom ulike regioner? Kort sagt, hvordan fungerer arbeidsmarkedet, hvilke mekanismer er det som sorterer folk ut til ulike jobber og yrkes-

Tabell 10.2.1: *Personer 16 år og over med inntekt av eget arbeid som viktigste kilde til livsopphold etter yrkestilhørighet 1970. Kommunityper etter urbaniseringsgrad, landsdeler og hele landet. Prosent.*

Regionalisering	Yrkestilhørighet		
	Primær-yrker	Manuelle yrker	Tjenesteytende yrker
<i>Kommunetype etter urb.grad:</i>			
Høy: 7	2,2	30,6	67,2
8	7,7	35,3	57,1
6	8,5	47,0	44,5
5	11,4	47,8	40,8
9	23,1	29,0	47,9
3	23,8	38,1	38,2
2	27,9	35,7	36,3
1	41,9	25,0	33,1
Lav: 4	37,1	25,2	37,6
<i>Landsdel:</i>			
Østlandet	8,4	35,1	56,6
Sørlandet	10,1	38,4	51,5
Vestlandet	14,2	36,3	49,5
Trøndelag	18,0	31,2	50,8
Nord-Norge	19,7	30,2	50,2
Hele landet	12,0	34,6	53,4

Kilde: Folketellingen 1970.

karrierer osv. Dette har både en regional dimensjon, fordi det er regionale ulikheter på arbeidsmarkedet med henblikk på lønns- og sysselsettingsnivå, og en sosial dimensjon, fordi posisjonen på arbeidsmarkedet er nært knyttet til individuelle ressurser, og variabelen kjønn vil åpenbart være en viktig differensierende faktor i analysen. I dette avsnittet vil det imidlertid bli lagt størst vekt på de regionale ulikhetene.

Tabell 10.2.1 viser personer 16 år og over med inntekt av eget arbeid som viktigste kilde til livsopphold etter yrkestilhørighet, kommunetyper rangert etter urbaniseringsgrad og landsdeler i 1970.

Vi ser av tabellen at yrkesstrukturen i de mest urbaniserte kommunetypene er sterkt dominert av tjenesteytende yrker. Hele 67,2 pst. av sysselsatte personer 16 år og over i kommunetype 7 er sysselsatt i tjenesteytende yrker. I kommunetype 8 er 57,1 pst. sysselsatt i tjenesteytende yrker. Ser vi på landsdelenes yrkesstruktur, finner vi at Østlandet har den laveste andel sysselsatte i primærnæringsyrker med 8,4 pst., mens Trøndelag og Nord-Norge har over dobbelt så høye andeler med henholdsvis 18,0 pst. og 19,7 pst. Andel sysselsatte i yrker tilknyttet primærnæringene er en viktig forklaringsfaktor for regionale inntektsulikheter, da primærnæringene har lavere lønnsnivå og yrkesfrekvens (især for kvinner) enn sekundær- og tertiærnæringene.

For å få en bedre forståelse av de gjennomgripende strukturendringer som har funnet sted på arbeidsmarkedet, kan det være nyttig å gå bort fra de tradisjonelle inndelinger av sysselsettingen i næringsgrupper og bransjer. Det kan i dagens situasjon være riktigere å oppfatte næringsvirksomheten i samfunnet som sammensatt av et antall arbeidsfunksjoner. Disse opptrer i forskjellige omfang og i varierende kombinasjoner innen ulike typer av næringsvirksomhet, som til sammen utgjør den private og offentlige sektor. Arbeidsfunksjonene differensieres bl. a. etter hvor i et foretaks organisasjon de utføres. Et foretaks organisasjon kan grovt deles opp i en administrativ del og en driftsdelen. Den administrative delen ivaretar arbeidsfunksjoner som f. eks. beslutnings-taking, planlegging, kontroll, informasjonsbehandling o. l. Driftsdelen utfører arbeidsfunksjoner som i første rekke består i å bearbeide og håndtere materialer og varer. Dette gjelder hvis organisasjonen som studeres er f. eks. et industriforetak. Er organisasjonen et rent serviceforetak produserer driftsdelen ikke varer, men tjenester. (Törnquist 1970).

De store endringene i yrkesstrukturen er en følge av at den interne arbeidsdelingen i samfunnet har økt kraftig i omfang. Med intern arbeidsdeling forstår vi altså arbeidsdeling innenfor den enkelte produktive enhet. Redskapsstrukturens utvikling har medført en

Tabell 10.2.2: *Andel av total befolkning bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsteder på ulike nivå, og antall tettsteder på ulike nivå. 1970. Landsdeler og hele landet.*

Landsdeler	Tettstedets størrelse							
	< 2 000		> 2 000		> 5 000		> 20 000	
	Andel av bef. innefor reiseomland	Antall tettsteder	Andel av bef. innefor reiseomland	Antall tettsteder	Andel av bef. innefor reiseomland	Antall tettsteder	Andel av bef. innefor reiseomland	Antall tettsteder
Østlandet	89,7	219	83,1	59	76,7	28	61,9	11
Sørlandet	85,1	27	79,6	11	70,5	6	55,5	2
Vestlandet	74,3	117	69,4	46	56,0	14	43,3	5
Trøndelag	67,5	49	60,8	13	53,3	6	37,4	1
Nord-Norge	59,2	94	50,2	23	32,3	8	18,0	3
Hele landet	80,0	506	73,6	152	63,9	62	49,6	22

Kilde: Folketellingen 1970 og Miljøverndepartementets omlandsavgrensning.

stadig sterkere oppdeling av arbeidsprosessene i mindre operasjoner. Resultatet blir det vi kaller for funksjonell arbeidsdeling eller spesialisering. Utviklingen mot større grad av spesialisering henger nært sammen med den teknologiske utviklingen og utnyttelsen av stordriftsfordeler i produksjonen. Sammenhengene mellom yrkesspesialisering og forhold som arbeidsplassens størrelse og det lokale arbeidsmarkeds befolkningsgrunnlag blir derfor sterke.

Arbeidsmarkedet er organisert som et hierarki. Yrkesstrukturen kjennetegnes ved en hierarkisk fordeling av yrker etter innhold, status og inntekt. Det generelle trekk ved hierarkier som organisasjonsprinsipp er at dess høyere opp i hierarkiet en funksjon (f. eks. en yrkesrolle) er plassert, dess viktigere, færre og bedre betalte posisjoner dreier det seg om, og i desto større byer desto høyere opp i sentralstedshierarkiet er posisjonene vanligvis lokalisert.

Den funksjonelle spesialiseringen av arbeidsprosessene har en parallell i den tiltakende regionale spesialisering av arbeidsfunksjonene. I dag er det vanlig at de administrative funksjoner har en annen geografisk lokalisering enn driftsfunksjonene. Det avtegner seg m.a.o. en funksjonell romlig struktur med informasjonsbearbeidende avdelinger («funksjonærer») i sentrum, mens den mer plasskrevende ordinære produksjon («arbeiderne») desentraliseres til områder med billige tomter og stabil arbeidskraft.

Svenske undersøkelser har vist at administrative funksjoner har en langt sterkere vekst i antall sysselsatte enn driftsfunksjonene. (Törnquist 1970). Og de administrative funksjonene er hovedsakelig lokalisert i de større

byene. Avstand til sentra eller steders grad av sentralitet, blir dermed en viktig differensierende faktor m.h.t. regionale variasjoner i sysselsettingstilbudet. Tabell 10.2.2 viser fordelingen av total befolkning bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsteder av ulik størrelse. Sentralitet er her definert som reiseomland fra sentra på ulike nivå. Som ventet finner vi at Østlandet har den høyeste andelen av befolkningen bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsteder på alle nivå, mens Nord-Norge har den laveste andelen. Vi legger også merke til at andelen bosatt innenfor reiseomlandet avtar mye raskere med økende tettstedsstørrelse i Nord-Norge enn på Østlandet. Mens hele 61,9 pst. er bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsteder med mer enn 20 000 innbyggere på Østlandet, er den tilsvarende andelen for Nord-Norge bare 18,0 pst. Dette har stor betydning når det gjelder valg av tettstedsstørrelse man skal satse på ved selektive regionalpolitiske tiltak. Mens 80,0 pst. av befolkningen bor innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsteder med mindre enn 2 000 innbyggere, er den tilsvarende andelen 49,6 pst. for tettsteder med mer enn 20 000 innbyggere. Dette poeng forsterkes når vi tar hensyn til det absolutte antall tettsteder på ulike nivå i de forskjellige landsdelene.

10.3 DELTAKELSE PÅ ARBEIDSMARKEDET

Den regionale spesialiseringen av arbeidsfunksjoner har innvirkning på jobbtillbud og yrkesvalgmuligheter i ulike bostedstyper. Urbaniserte strøk kan i dag tilby langt flere og mer varierte arbeidsplasser enn spredtbygde strøk, hvor arbeidsplassstilbudet ofte består av

Tabell 10.3.1: Yrkesfrekvens for menn og kvinner 25—59 år, og inntekt pr. innbygger i kroner. Kommunityper etter urbaniseringsgrad, landsdeler og hele landet. 1970. Prosent.

Regionalisering	Yrkesfrekvens								Inntekt pr. inn- bygger i kr.
	Menn 25—59 år				Kvinner 25—59 år				
	Uten yrkesakt.	Under 1 000 t.	1 000 t. og over	Heldags- arbeid	Uten yrkesakt.	Under 1 000 t.	1 000 t. og over	Heldags- arbeid	
<i>Kommunitype etter urb.grad:</i>									
<i>Høy:</i> 7	5,0	3,2	6,1	85,8	47,3	14,9	9,5	28,4	15 940
8	5,7	3,4	8,5	82,5	56,6	14,9	8,3	20,2	12 810
6	4,8	2,6	7,3	85,3	58,4	15,8	8,1	17,7	13 570
5	4,7	2,8	8,4	84,1	61,9	14,5	8,5	15,1	12 070
9	5,6	3,8	9,5	81,0	54,7	18,2	10,6	16,5	11 470
3	5,5	2,8	7,3	84,4	56,0	18,8	9,8	15,4	11 980
2	5,4	3,9	9,7	81,0	56,4	19,7	10,2	13,7	10 140
1	5,1	4,2	9,4	81,2	47,8	25,0	14,2	13,0	9 560
<i>Lav:</i> 4	6,8	4,7	15,6	72,9	64,4	15,9	9,1	10,7	9 600
<i>Landsdel:</i>									
Østlandet	5,0	3,2	6,9	85,0	51,0	15,7	9,4	23,9	13 150
Sørlandet	5,8	3,8	9,0	81,5	59,8	16,1	7,7	16,3	11 870
Vestlandet	5,1	3,0	7,6	84,3	54,3	17,6	9,3	18,9	11 950
Trøndelag	5,2	3,0	7,2	84,6	54,0	17,4	9,8	18,8	10 980
Nord-Norge	6,3	4,3	12,6	76,8	57,8	15,3	9,8	17,1	10 000
Hele landet	5,2	3,3	7,9	83,6	53,2	16,3	9,4	21,1	—

Kilde: Folketellingen 1970 og Nye distriktstall, SSB, 1974.

jobber preget av enkle arbeidsprosesser og rutinearbeid. Mulighetene for å få arbeid og bredden i arbeidsplassstilbudet er altså klart dårligere i spredtbygde strøk enn i mer urbaniserte områder. Gode sysselsettings- og yrkesvalgmuligheter betinges derfor ofte av at man flytter til urbaniserte strøk. Retten til arbeid er derfor for mange grupper av individer forbundet med plikten til å flytte, fordi næringsstrukturen i spredtbygde strøk ikke kan tilby et tilstrekkelig antall ledige posisjoner til sine innbyggere.

Dette rammer særlig kvinners muligheter for å få lønnet arbeid i spredtbygde strøk. Arbeidsmarkedet karakteriseres av en kraftig kjønnsdifferensiering, som for kvinnes del innebærer at de i stor utstrekning er sysselsatte i et mindre antall yrker. Det er ikke vanskelig å belyse hvilke konsekvenser dette har for kvinners sysselsettingsmuligheter innen regioner med forskjellig næringsstruktur. Generelt gjelder det at kvinners yrkesvirksomhet er høyest i de mest urbaniserte strøk, hvor det finnes et stort tilbud av arbeidsplasser i servicenæringer, f. eks. innen handel, undervisnings- og helsesektoren. I utkantsstrøk er yrkesfrekvensen av tilsvarende årsaker lavest. Tabell 10.3.1 viser yrkesfrekvens for menn og kvinner i alderen 25—59 år etter kommunetyper og landsdeler i 1970. Vi ser av tabellen at

bare 10—13 pst. av kvinnene i denne aldersgruppen har heldagsarbeid i primærnæringskommunene mot 28,4 pst. i den mest bymessige kommunetypen. I denne kommunetypen er 47,3 pst. av kvinnene uten yrkesaktivitet, mens 64,4 pst. er uten yrkesaktivitet i fiskerikommunene. Vi legger også merke til den høye andel kvinner uten yrkesaktivitet i kommunitype 5 (61,9 pst.), som hovedsakelig utgjøres av såkalte ensidige industristeder.

Ser vi på kvinners yrkesaktivitet på landsdeler, finner vi at Østlandet har den høyeste andelen kvinner i alderen 25—59 år med heldagsarbeid, mens Sørlandet og Nord-Norge har den laveste. Når det gjelder kvinner uten yrkesaktivitet er forholdet det motsatte.

For kvinner med deltidsarbeid kommer et interessant trekk til syne i jordbrukskommunene. Vi ser av tabellen at andelen som har deltidsarbeid er høyere her enn i de andre kommunetypene. Det er grunn til å tro at dette må skrive seg fra bondekones arbeid på egen gård. Generelt må man kunne fastslå at kvinners yrkesfrekvens er lav i Norge når mindre enn en tredjedel av kvinnene i alderen 25—59 år selv i de mest bymessige kommunetypene har heldagsarbeid. Det må antas at det er manglende arbeidsplassstilbud som er hovedårsaken til den lave yrkesfrekvensen. I SSB's intervjuundersøkelse fra 1968 om kvinners

sysselsettingsønsker ville 67 pst. av de spurte kvinnene ut i arbeidslivet.

Går vi over til å se på menns yrkesaktivitet finner vi at de mest bymessige kommunetypene og Østlandet igjen har den høyeste andelen med heldagsarbeid. Men variasjonene mellom kommunetypene og landsdelene er ikke særlig stor med unntak av fiskerikommunene og Nord-Norge, som ligger klart under landsgjennomsnittet. Også når det gjelder menn uten yrkesaktivitet skiller kommunetype 4 og Nord-Norge seg ut med andeler, som er høyere enn landsgjennomsnittet.

Den lavere yrkesfrekvensen i fiskerikommunene og i Nord-Norge kan vi også lese ut av inntektstallene i den siste kolonnen i tabellen. Man bør være oppmerksom på at det her dreier seg om gjennomsnittsinntekt pr. innbygger, og ikke pr. yrkesaktiv person. Her ser vi at kommunetype 4, sammen med kommunetype 1, og Nord-Norge har den laveste gjennomsnittlige inntekt pr. innbygger. Årsaken til det lavere inntektsnivå i Nord-Norge er å finne i næringsstrukturen i landsdelen. Som vi husker er befolkningsandelen bosatt i primærnæringskommuner, og da særlig i fiskerikommuner, langt høyere i Nord-Norge enn i de øvrige landsdeler. I tillegg til lavere yrkesfrekvens i disse kommunene vil også lønnsnivået som regel være lavere både sett i relasjon til andre kommunetyper og samme kommunetyper i andre landsdeler. Dette

til sammen forklarer det meste av de regionale inntektsulikhetene, som fremkommer i tabellen. Generelt gir tallene uttrykk for et klart samsvar mellom inntekt og urbaniseringsgrad.

Vi skal imidlertid huske på at det er registrert inntekt, som her vises. Inntektsundersøkelsene i Levekårsundersøkelsen viste at gjennomsnittsinntekten ble høyere og variasjonene mindre, hvis man i tillegg til registrert inntekt også tar med uregistrert inntekt, som skriver seg fra egenarbeid eller annet arbeid utenfor markedet. (Levekårsundersøkelsen 1976, kapittel 2.2). Produksjon utenfor markedet har større omfang i spredtbygde strøk enn i tettbygde strøk, slik at de reelle inntektsulikheter mellom by og land blir mindre enn det som kommer til syne i tabell 10.3.1, hvis også uregistrert inntekt regnes med.

Tabell 10.3.2 viser yrkesfrekvens for kvinner 25—59 år med barn i alderen 0—12 år. Tendensene i tabellen avviker ikke nevneverdig fra de som kom fram i tabell 10.3.1. De urbaniserte kommunetypene har den høyeste andelen mødre med heldagsarbeid, mens Østlandet og Nord-Norge har høyeste andel heldagsarbeidende mødre av landsdelene. Det er imidlertid verdt å legge merke til at mens 21,1 pst. av kvinner i alderen 25—59 år hadde heldagsarbeid, var andelen heldagsarbeidende mødre bare 10,4 pst. på landsbasis. Dette peker tydelig mot de mange hinder i form av få daghjemsplasser o.l., som vanskeliggjør heltids

Tabell 10.3.2: Yrkesfrekvens kvinner 25—59 år med barn 0—12 år. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad, landsdeler og hele landet. 1970. Prosent.

Regionalisering	Yrkesfrekvens			
	Kvinner 25—59 år med barn 0—12 år.			
	Uten yrkesaktivitet	Yrkesakt. under 1 000 timer	Yrkesakt. 1 000 timer og over	Heldagsarbeid
<i>Kommunetype etter urb.grad:</i>				
Høy: 7	61,4	18,2	7,7	12,7
8	66,0	16,2	6,6	11,2
6	67,7	17,3	6,3	8,7
5	70,9	14,8	6,3	8,0
9	63,0	19,4	8,0	9,5
3	63,4	20,9	7,4	8,3
2	63,4	21,0	7,5	8,1
1	54,1	28,0	10,2	7,7
Lav: 4	70,0	15,9	6,6	7,5
<i>Landsdel:</i>				
Østlandet	62,5	18,5	7,5	11,5
Sørlandet	71,1	16,7	5,2	7,0
Vestlandet	65,0	19,3	7,0	8,7
Trøndelag	62,9	19,1	7,8	10,2
Nord-Norge	64,4	16,3	7,7	11,6
Hele landet	63,9	18,4	7,3	10,4

Kilde: Folketellingen 1970.

yrkesaktivitet for kvinner med mindre barn. Det andre vi skal legge merke til er at landbrukskommunene (kommunetype 1) har den laveste andel kvinner med barn uten yrkesaktivitet. Vi ser at dette skyldes høye andeler med deltidsarbeid. Dette skriver seg fra, som vi tidligere har vært inne på, kvinners arbeide på egen gård. Familiebruket er fremdeles den vanligste driftsformen i norsk jordbruk.

Sammenfatningsvis kan man si at forskjellene i arbeidsmarkedssituasjonen mellom de mest urbaniserte og de rurale kommunetypene først og fremst ligger på kvinnesiden. Unntaket er kommunetype 4, fiskerikommunene, som har den klart laveste yrkesfrekvens for alle grupper av individer. At det er større regionale variasjoner i yrkesfrekvens for kvinner enn for menn mellom urbane og rurale strøk kan bety at storbyarbeidsmarkedets relative fordeler er størst for grupper med svak stilling på arbeidsmarkedet. Den større konkurranse på urbane arbeidsmarkeder fører imidlertid til at personer med mangelfull utdanning og yrkeserfaring må ta til takke med de dårligst betalte jobbene. Mulighetene for å kompensere dette med arbeid på alternative arenaer (utenfor markedet) er i mye mindre grad tilstede i urbaniserte enn i rurale strøk. Den høyere yrkesfrekvens for marginale grupper på arbeidsmarkedet i byer skyldes m.a.o. en kombinasjon av et større arbeidsplasstilbud for ufaglært arbeidskraft (i første rekke kvinner), og manglende muligheter for egenarbeid utenfor markedet sammenlignet med spredtbygde strøk.

Vi har tidligere i avsnittet omtalt den sterke konsentrasjon i arbeidsplassenes lokalisering, som har funnet sted de siste par tiår. Hvis ikke bosettingsmønsteret endrer seg i samme takt, vil dette resultere i øket reisetid til arbeidsstedet. Dette har særlig vært tilfelle i spredtbygde strøk, hvor strukturendringene i næringslivet har vært størst. Avstanden mellom bosted og arbeidssted begrenses av den oppofring i tid og penger den enkelte er villig til å gjøre, og i stand til å passe inn i sitt totale døgnsprogram. Ved å disponere egen bil kan individer øke sin mobilitet kraftig, mens personer som er avhengig av offentlige kommunikasjoner, vil ha en mer begrenset mobilitet. Dette vil særlig gjelde i mindre tettbygde og i spredtbygde strøk, hvor offentlige kommunikasjonsmidler er dårlig utbygd. Størrelsen (i utstrekning) på lokale arbeidsmarkeder bestemmes i stor grad av arbeidskraftens mobilitet.

Mulighetene for fortsatt sysselsetting med uforandret bosted henger ofte sammen med arbeidsplassers tilgjengelighet med daglig pendling. Tilgjengeligheten i sin tur er avhengig av størrelsen på det lokale arbeidsmarkedet og de transportmuligheter husholdet disponerer over. Det er ut fra dette rimelig å anta at selv om lang avstand til arbeidsstedet representerer et generelt problem, er det ikke like problematisk for alle grupper av individer. Dårlig tilgjengelighet vil følgelig i varierende omfang virke inn på individers yrkesfrekvens. Som så ofte ellers vil ressurssterke individer lettere enn ressursvake kunne over-

Tabell 10.3.3: *Andel personer med vanlig reisetid i minutter til arbeidssted (en vei) på respektive 30 min. og 46 min. eller mer etter kjønn, alder og bostedstype. Prosent. Hele landet.*

Kjønn og alder		Bostedstype									
		Spredtbygd		Tettbygd < 10 000		Tettbygd 10—50 000		Tettbygd > 50 000		Alle	
		30 min. eller mer	46 min. eller mer	30 min. eller mer	46 min. eller mer	30 min. eller mer	46 min. eller mer	30 min. eller mer	46 min. eller mer	30 min. eller mer	46 min. eller mer
Menn	17—49 år ..	28,7	9,2	22,1	7,1	8,8	3,5	38,4	8,6	27,7	7,6
	50 år og over	46,7	13,4	12,9	8,1	6,0	3,0	36,2	6,4	26,5	7,3
Kvinner	17—49 år ..	32,2	10,7	16,9	10,6	8,2	0,0	40,2	6,3	27,4	7,5
	50 år og over	27,5	6,8	20,6	8,8	12,0	0,0	44,7	8,5	28,9	6,7

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

komme avstandsbarrieren. Særlig ømfintlig overfor lang avstand til arbeidsstedet vil ressurssvake grupper som kvinner og eldre være.

Tabell 10.3.3 viser den faktiske reisetid til arbeidsstedet i ulike bostedstyper. Andelen av yrkesaktive personer med vanlig reisetid en vei til arbeidsstedet på henholdsvis 30 og 46 minutter eller mer er tatt med i tabellen, for å få fram omfanget av personer med lang reisetid. Det går fram av tabellen at vi finner den laveste andelen av personer med lang reisetid i de mellomstore tettbygde strøk med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere. Den høyeste andelen med lang reisetid til arbeidet har de spredtbygde og de mest urbaniserte strøk. Dette siste forhold skyldes for det første den funksjonelle oppdelingen av store byer, som har ført til at bosteder og arbeidssted er blitt fysisk atskilt i rommet, og for det andre den økende suburbaniseringen i disse områdene. Vi ser av tabellen at det er en markant reduksjon fra andelen som oppgir å ha 30 minutter eller mer i reisetid til arbeidet, til andelen med 46 minutter eller mer i reisetid. Dette kan bety at det går en kritisk grense ved ca. 45 minutters reisetid en vei til arbeidsstedet. Ved lengre reisetid enn dette kan det se ut som om folk enten oppgir pendlingen og søker nytt arbeid nærmere bostedet, eller forsøker å få et annet bosted nærmere arbeidsstedet. Den høyeste andelen med reisetid på 46 minutter eller mer finner vi som ventet i spredtbygde strøk med 13,4 pst., men tendensen er også her den samme som for de øvrige bostedstyper.

Ser vi på variasjoner i reisetid for kjønn og alder i de ulike bostedstypene finner vi at det er relativt små forskjeller mellom menn og kvinner. Når det gjelder de ulike aldersgruppene er det en gruppe som skiller seg klart ut. I spredtbygde strøk har en høyere andel menn 50 år og over lang reisetid til arbeidet enn menn i alderen 17–49 år. Dette kan skyldes to forhold. For det første at de eldre bor mer spredt enn de yngre, dvs. at de har lengre reiseavstand målt i kilometer til arbeidsstedet, og for det andre at eldre er mindre mobile enn yngre, f. eks. p.g.a. at en lavere andel personer over 50 år har egen bil. Vi ser også at eldre kvinner gjennomgående har litt lengre reisetid enn yngre med unntak av kvinner bostatt i spredtbygde strøk, mens det motsatte forhold ser ut til å være tilfelle for mennenes del. Disse forskjellene er imidlertid svært små.

Hvordan er så sammenhengen mellom arbeidsplassenes tilgjengelighet og individgruppers yrkesfrekvens i ulike bostedstyper? Våre data kan ikke gi svar på dette spørsmålet, men vi kan generelt gå ut fra at visse grupper av individer har større problemer med å overkomme lange reiseavstander enn andre. Dette

gjelder i første rekke lite mobile grupper som kvinner med mindre barn, eldre og personer/hushold uten bil. For slike grupper vil lang reisetid til arbeidssted kunne utgjøre et avgjørende hinder for deltakelse på arbeidsmarkedet.

10.4 STRUKTURPROBLEMER PÅ ARBEIDSMARKEDET

Vi har i forrige avsnitt sett at yrkesfrekvensen er høyest i de mest urbaniserte strøk. Dette indikerer at sysselsettingsmulighetene generelt er best i disse områdene. Med økende størrelse på det lokale arbeidsmarkedet følger i de fleste tilfeller et større arbeidsplasstilbud. Men vi skal samtidig være klar over at å bruke den rent kvantitative siden av arbeidsplasstilbudet som indikator på jobbtilbud og individuelle yrkesvalgmuligheter i ulike bostedstyper, kan for enkelte grupper av individer være ganske misvisende. Arbeidsmarkedet i moderne industrisamfunn kjennetegnes av en sterk funksjonell differensiering, og yrkene er preget av en omfattende grad av profesjonalisering og institusjonalisering, som medfører formelle krav til utdanning eller organisasjonsmedlemskap før individer får adgang til bestemte yrker eller stillingskategorier. Dette kan ha som konsekvens at selv om urbaniserte områder tilbyr det største antall potensielt ledige posisjoner, kan adgangen til disse posisjonene være sterkt begrenset p.g.a. store krav til individuelle ressurser (f. eks. formell kompetanse/utdanning). Individer sorteres ut til ulike yrker og jobber på grunnlag av deres beholdning av individuelle ressurser. Ressurssvake individer blir i økende grad utestengt fra en meningsfull deltakelse på urbane arbeidsmarkeder. De reelle yrkesvalgmuligheter for et individ med en gitt lav ressurstilgang kan være større på et mindre, lokalt arbeidsmarked med en lavere grad av institusjonalisering og profesjonalisering, hvor uformell kompetanse blir tillagt betydning i tillegg til formell kompetanse. Dette til tross for det betydelig lavere antall ledige posisjoner som det rurale arbeidsmarked kan tilby sammenlignet med arbeidsmarkedet i de mest urbaniserte strøk.

Men vi skal også huske på at et godt arbeidsplasstilbud på bostedet i en viss utstrekning vil kunne sikre den enkelte mot arbeidsløshet. De større valgmulighetene med hensyn til arbeid og yrke i tettbygde strøk vil kunne bidra til å gi mange individer og hushold en øket grad av sosial og økonomisk trygghet.

Ansettelsestrygghet utgjør en viktig kvalitativ dimensjon ved arbeidsmarkedet sett i re-

Tabell 10.4.1: *Andel personer som har vært arbeidsledig siste år, og andel personer som har hatt h.h.v. én arbeidsplass og tre eller flere arbeidsplasser de siste 5 år etter kjønn og bostedstype. Prosent. Hele landet.*

Bostedstype	Trygghetsforhold på arbeidsmarkedet					
	Arbeidsledig siste år		En arbeidsplass de siste 5 år		Tre eller flere arbeidsplasser de siste 5 år	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Spredtbygd	6,3	12,2	51,2	65,8	22,0	11,4
Tettbygd < 10 000	5,6	6,8	64,8	56,3	13,9	12,0
Tettbygd 10—50 000	4,4	9,1	72,2	58,7	10,3	13,8
Tettbygd > 50 000	2,9	5,3	70,0	62,9	12,6	16,7
Alle	4,9	8,2	64,0	61,1	15,1	13,8

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

lasjon til individers levekår. Med ansettelses-trygghet forstår jeg i denne sammenheng graden av sikkerhet for den yrkesaktive til å beholde sitt arbeide, og mulighetene for å få annet tilsvarende arbeide uten å behøve flytte. Tabell 10.4.1 viser trygghetsforholdene på lokale arbeidsmarkeder slik de kommer til uttrykk som arbeidsledighet og foretakstrofasthet i ulike bostedstyper. Det går fram av tabellen at arbeidsledigheten både for menn og kvinner er minst i tettbygde strøk med over 50 000 innbyggere og størst i spredtbygde strøk. Ledighetstallene for kvinner er nesten dobbelt så høye som tallene for menn i alle bostedstyper.

Når det gjelder arbeidsledighetstall er det viktig å skille mellom registrert arbeidsledighet og skjult arbeidsledighet. Registrert arbeidsledighet omfatter de personer som melder seg arbeidsledige. Men som regel er den reelle arbeidsledighet større enn den registrerte. Dette forhold skyldes den såkalte skjulte arbeidsledighet (dvs. den som ikke registreres). En viktig del av den skjulte arbeidsledighet skriver seg fra undersyssetting. Undersyssettingen er vanligvis størst i spredtbygde strøk og blant kvinner. (Jfr. tabellene om kvinners yrkesfrekvens.) Mennesker regnes som undersyssette om de har ledig arbeidskapasitet og gjerne vil bli yrkesaktive, men av ulike årsaker (som f. eks. mangel på arbeids- og/eller daghjems plasser, eller p.g.a. sosiale normer på stedet) ikke har lønnet arbeid. Arbeidsledighetstallene i tabell 10.4.1 gjelder personer som i løpet av det siste året før intervjutidspunktet har vært arbeidsledig i noen periode. Tallene omfatter således ikke hele den skjulte arbeidsledigheten, men må samtidig forventes å være noe høyere enn den registrerte arbeidsledighet, siden det i spørsmålet ikke ble spurt om man hadde registrert seg som arbeidsledig.

Med utgangspunkt i hvilke forhold det er som skaper arbeidsledighet, kan man skille mellom to typer av arbeidsledighet. Den ene typen er den strukturelle arbeidsledighet, dvs. arbeidsledighet som skyldes strukturendringer i næringslivet. Den andre typen er den konjunkturbetingede arbeidsledighet, dvs. arbeidsledighet som er forårsaket av dårlige konjunkturer på eksportmarkeder. Den strukturelle arbeidsledighet kan nærmest betraktes som et permanent fenomen, for så vidt som det i hele etterkrigstiden har vært ganske omfattende arbeidsmarkedsflyttinger i samfunnet. For den enkelte vil denne type arbeidsledighet ofte være midlertidig. Det kan til og med tenkes at arbeidsledigheten i perioder med rask ekspansjon og hurtige strukturendringer på arbeidsmarkedet er «stigende», da det til enhver tid er stadig flere arbeidsledige, samtidig som den er «synkende», da hver enkelt er arbeidsledig i en stadig kortere periode. Dette har vært et karakteristisk trekk ved samfunnsutviklingen etter krigen, hvor særlig den raske ekspansjonen i tertiærnæringene har kunnet sysselsette mennesker som ble rasjonalisert bort i primær- og sekundærnæringene. I dag er det imidlertid tegn som kan tyde på at den strukturelle arbeidsledighet i større grad vil bli et permanent problem også på individnivå, fordi veksten i tertiærnæringene ikke lenger er så sterk at den kan ta hånd om alle dem som vil miste jobben i arbeidsintensive og råvareproduserende sekundærnæringene.

Den konjunkturbetingende arbeidsledighet har i motsetning til den strukturelle arbeidsledighet en mindre permanent karakter. Den går mer i bølger, og kan skape særlig store problemer for områder, f. eks. ensidige industriområder, hvor sysselsettingen er helt avhengig av en eller noen store eksportindustrier. I dagens situasjon kan det virke som om den konjunkturbetingede arbeidsledigheten

kommer i tillegg til den alvorlige, strukturelle arbeidsledigheten, som preger mange bransjer. I denne forbindelse kan det være riktig å minne om at Levekårsundersøkelsens intervju fant sted omkring årskiftet 1973/74, dvs. i en periode preget av (nesten) full sysselsetting.

For å kunne belyse hvordan arbeidsledighet virker inn på individers levekårssituasjon, bør arbeidsledighetstallene splittes opp i langvarig og kortvarig arbeidsledighet. Det er rimelig å anta at en mer eller mindre permanent arbeidsledighet har en annen innvirkning på et individs eller husholds levekår enn en kortere tids arbeidsledighet. Vi har imidlertid ikke mulighet her for å foreta en slik oppsplitting av tallene.

Ser vi på hvordan foretakstrofasthet varierer mellom bostedstypene, finner vi den høyeste foretakstrofasthet for menn i de mellomstore og store tettbygde strøk. Klart høyeste andel med mange skift av arbeidsplasser i løpet av de siste 5 år finner vi for menns del i de spredtbygde strøk. For kvinnene er bildet noe mer uklart. Størst foretakstrofasthet finner vi i spredtbygde strøk og i de største tettbygde strøk, mens den høyeste andel med mange arbeidsplasser de siste 5 år er å finne i tettbygde strøk med over 50 000 innbyggere. Nå skal en være klar over at faktisk atferd i form av foretakstrofasthet kan avspeile en usikker arbeidsmarkedssituasjon så vel som en sikker. Dvs. at en person kan ha samme arbeidsplass over en lang periode enten fordi han er tilfreds med arbeidsplassen, eller fordi det ikke finnes alternative sysselsettingsmuligheter på det lokale arbeidsmarked. På samme måte kan mange arbeidsplasser i løpet av en viss periode tyde på et usikkert arbeidsmarked med stor sjanse for arbeidsledighet, eller et sikkert arbeidsmarked med full sysselsetting og gode yrkesvalgmuligheter. Det er vanskelig på grunnlag av tallene i tabell 10.4.1 å antyde i hvilken retning foretakstrofasthet og skifte av arbeidsplasser skal tolkes, men det kan være rimelig å anta at siden vi finner høy foretakstrofasthet i tettbygde strøk med det potensielt største tilbud av arbeidsplasser, skulle dette

tyde på tilfredshet med arbeidsplassen snarere enn mangel på alternative sysselsettingsmuligheter på det lokale arbeidsmarkedet.

Full sysselsetting er en av de viktigste overordnede målsettinger for offentlig politikk i Norge. Med full sysselsetting tenkes det som regel i denne sammenheng på det nasjonale arbeidsmarkedet. Likevekt mellom tilbud og etterspørsel på det nasjonale arbeidsmarked vil imidlertid ofte være et resultat av flyttinger p.g.a. mangel på arbeidsplasser på regionale eller lokale arbeidsmarkeder. Tabell 10.4.2 viser fordelingen av personer som oppgir forhold i forbindelse med arbeid som viktigste flytteårsak fra oppvekststedet. Forhold i forbindelse med arbeidet var den hyppigst forekommende årsak til flyttinger fra oppvekststedet. Det går fram av tabellen at 40,9 pst. med spredtbygd oppvekststed oppgir arbeidsforhold som viktigste flytteårsak, mot bare 11,0 pst. med oppvekststed i de mest urbaniserte strøk. Dette er ikke et overraskende resultat. Strukturendringene i næringslivet er, som vi har vært inne på tidligere, mest omfattende i spredtbygde og mindre tettbygde strøk. Dette fører til at mange må flytte fra hjemstedet sitt til mer urbaniserte strøk for å finne nytt arbeid.¹⁶⁾

Arbeidsmarkedsflyttinger utgjøres ikke bare av «ufrivillige» flyttinger som en følge av mangel på arbeidsplasser på lokale arbeidsmarkeder. En annen kategori av arbeidsmarkedsflyttinger er det vi kan betegne som «kariereflyttinger». Mange yrkeskategorier er bare representert i visse bostedstyper. De fleste typer av høyere utdanning vil ofte lede til yrkesvalg og yrkeskarrierer, som bare kan realiseres på arbeidsmarkeder i de mest urbaniserte strøk. I kapittelet om utdanningsvesenet så vi eksempler på dette forholdet. Vi pekte der på at det i tiårsperioden fra 1960 til 1970 har funnet sted en øket geografisk konsentrasjon av etterspørselen etter utdannet arbeidskraft. De empiriske analysene viste at det har resultert i en sterkere konsentrasjon av utdanningskapitalen i de mest urbaniserte strøk. Dette til tross for at en har hatt en viss spredning av utdanningstilbudet (gymnas) til

Tabell 10.4.2: *Forhold i forbindelse med arbeid som viktigste flytteårsak etter bostedstype i oppveksten. Prosent. Hele landet.*

Flytteårsak	Oppvekststed til 14 år				
	Spredtbygd	Tettbygd 200—2 000	Tettbygd 2 000—20 000	Tettbygd over 20 000	Alle
Forhold i forbindelse med arbeid	40,9	30,9	27,0	11,0	32,1
(N)	(1 008)	(401)	(185)	(354)	(1 948)

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

Tabell 10.4.3: Yrkesfrekvens og andel som lever av pensjon eller trygd. Menn 60—69 år. Kommunityper etter urbaniseringsgrad, landsdeler og hele landet. 1970. Prosent.

Regionalisering	Yrkesaktivitet, menn 60—69 år				Andel menn 60—69 år som lever av pensjon eller trygd
	Uten yrkesakt.	Under 1 000 t.	1 000 t. og over	Heldags- arbeid	
<i>Kommunetype etter urb.grad:</i>					
<i>Høy:</i> 7	24,2	5,6	7,7	62,6	27,1
8	29,7	7,5	9,8	52,9	33,1
6	26,9	6,5	8,7	57,9	29,3
5	26,3	7,3	9,8	56,5	29,7
9	26,1	9,6	10,8	53,6	29,5
3	25,0	8,1	10,3	56,6	26,5
2	24,7	10,3	10,9	54,2	28,8
1	21,7	10,0	11,3	57,1	24,5
<i>Lav:</i> 4	30,5	11,3	14,3	44,0	36,3
<i>Landsdel:</i>					
Østlandet	25,3	6,9	9,0	58,9	27,9
Sørlandet	27,7	9,7	9,3	53,3	32,3
Vestlandet	24,8	7,6	9,0	58,5	28,5
Trøndelag	24,7	7,3	8,7	59,3	27,4
Nord-Norge	30,7	9,6	13,1	46,7	34,7
Hele landet	25,8	7,5	9,4	57,2	29,0

Kilde: Folketellingen 1970.

spredtbygde strøk. Forbedret tilbud av utdanningstjenester kombinert med uendret yrkesstruktur og arbeidsplassstilbud på lokale arbeidsmarkeder i spredtbygde strøk har altså medført økt utflytting av ressurssterke individer til de mest urbaniserte strøk. De best betalte og mest interessante yrker, som setter størst krav til individuelle ressurser (f. eks. formell utdanning) er i stor grad konsentrert til disse områdene. Det er m.a.o. viktig å skille mellom karriereflyttere og mennesker som må flytte p.g.a. mangel på arbeid på hjemstedet. Denne siste kategori av flyttere vil vanligvis være uten noen form for videreutdanning, og som regel er bare de minst attraktive jobbene åpne for dem på tilflyttingsstedet.

I forbindelse med arbeidsløshet blant eldre diskuteres ofte førtidspensjoneringens omfang i ulike bostedstyper. Tabell 10.4.3 viser yrkesfrekvens for menn i alderen 60—69 år og andelen menn i denne aldersgruppen som lever av pensjon eller trygd på kommunetyper og landsdeler.¹⁷⁾ Det går fram av tabellen at det er klare regionale variasjoner i omfanget av førtidspensjonering, og at det er en nær sammenheng mellom førtidspensjonering og yrkesfrekvens. Kommunetype 4 (fiskerikommuner) og Nord-Norge har den høyeste andel førtidspensjonister, den høyeste andel uten yrkesaktivitet og den laveste andel menn 60—69 år med heldagsarbeid. Den nære sammenhengen mellom førtidspensjonering og den generelle

situasjonen på de lokale arbeidsmarkeder kan tyde på at arbeidsmarkedsmessige forhold er av betydning ved beslutninger om pensjonering. Dvs. at førtidspensjonering delvis er brukt som et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. (Kolberg 1974). Den høye andelen førtidspensjonerte i fiskerikommuner skriver seg imidlertid også fra at yrkesaktivitet innen fiske sliter hardt på helsa, slik at man av helsemessige grunner ikke kan være yrkesaktiv helt til man går av ved den ordinære aldersgrensen. Dette kan også være en del av forklaringen på at man finner høye andeler av førtidspensjonerte i kommunetyper, som har en stor andel sysselsatte i sekundærnæringer (f. eks. kommunetype 8).

10.5 ARBEIDSMILJØ OG INDIVIDKATEGORIER

Utviklingen av redskaper griper inn i menneskers arbeidssituasjon på ulike måter. Redskaper har tatt over mye av det kroppslig anstrengende arbeidet, som i tidligere tider måtte utføres med menneskelig håndkraft. Det fysiske slit er blitt mindre. Dette skyldes ikke minst innføringen av redskaper i de arbeidsintensive primærnæringene, som ikke bare har redusert direkte fysisk slit, men også har redusert behovet for menneskelig arbeidskraft. Den overflødige arbeidskraften er overført til

Tabell 10.5.1: *Andel personer som synes at arbeidet er kroppslig anstrengende etter kjønn, alder, utdanningsnivå og bostedstype. Prosent. Hele landet.*

%andel av ulike kategorier som svarer JA	Bostedstype				
	Spredt- bygd	Tettbygd < 10 000	Tettbygd 10—50 000	Tettbygd > 50 000	Alle
Menn	32,7	34,6	35,7	24,5	30,7
Kvinner	37,7	40,8	39,0	38,9	39,2
Menn 17 t.o.m. 49 år	28,2	36,3	35,5	25,7	30,4
Menn 50 år og over	42,9	31,6	36,1	22,5	31,4
Kvinner 17 t.o.m. 49 år	35,1	36,3	32,7	37,8	36,1
Kvinner 50 år og over	43,2	52,5	50,0	42,0	46,5
Personer med utdanning under realskolenivå	38,8	44,5	42,7	38,3	40,8
Personer med utdanning på realskolenivå eller høyere ..	26,4	25,0	29,9	22,1	24,8

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

kapitalintensive næringer (sekundær- og tertiærnæringer), hvor menneskers fremste arbeidsoppgaver etterhvert er blitt å betjene redskapene. Andelen yrkesaktive som har fysisk anstrengende arbeid er derfor vesentlig lavere i dag enn f. eks. i et tradisjonelt primærnæringsssamfunn. Men fremdeles må kroppslig anstrengende arbeid utføres, som f. eks. i primærnæringer (fiske og skogsarbeid), som ufaglært arbeid i industrien (f. eks. i konfeksjonsindustri), og i tertiærsektoren (f. eks. transport- og renholdsarbeid).

Tabell 10.5.1 viser yrkesaktive personer, som synes at arbeidet er kroppslig anstrengende. Det går fram av tabellen at mennesker som har kroppslig anstrengende arbeid, ikke er tilfeldig regionalt eller sosialt fordelt. Tar vi for oss den sosiale fordelingen først, ser vi ved å studere kolonnen lengst til høyre at følgende grupper skiller seg klart ut med høye andeler med kroppslig anstrengende arbeid: Kvinner (i særlig grad kvinner 50 år og over), og personer med utdanning under realskolenivå. En gruppe skiller seg klart ut med lave andeler med kroppslig anstrengende arbeid: Personer med utdanning på realskolenivå eller høyere. Trekker vi inn den regionale dimensjonen, og ser på variasjoner mellom bostedstyper, finner vi at det i kategorien menn 50 år og over i spredtbygde strøk er en høy andel som synes arbeidet er kroppslig anstrengende. Lave andeler med kroppslig anstrengende arbeid finner vi hos menn bosatt i de største tettbygde strøk.

Har den økte bruk av redskaper og større grad av spesialisering i næringslivet ført til andre problemer for mennesker i forbindelse med arbeidet? Tabell 10.5.2 viser fordelingen av personer som synes at arbeidet er psykisk

anstrengende. For det første ser vi at andelen som synes arbeidet er psykisk anstrengende er høyere enn andelen som har kroppslig anstrengende arbeid. Videre går det fram at fordelingen i tabellen til dels går i motsatt retning av fordelingen av personer med kroppslig anstrengende arbeid. Vi finner de høyeste andeler med psykisk anstrengende arbeid i de mest urbaniserte strøk. Dette gjelder først og fremst for menn og særlig i kategoriene «under 50 år» og «med utdanning på realskolenivå eller høyere». De laveste andelen med psykisk anstrengende arbeid finner vi hos kategoriene «kvinner 50 år og over», og «kvinner med utdanning under realskolenivå».

Forholdet mellom menn og kvinner når det gjelder psykisk anstrengende arbeid er interessant. Ser vi på forskjellene på landsbasis, finner vi at det er langt flere menn enn kvinner som synes at arbeidet er psykisk anstrengende (44,4 pst. mot 32,4 pst.). I spredtbygde strøk finner vi derimot bare små forskjeller, og tendensen går dessuten i motsatt retning. Vi ser altså at hele utslaget på landsbasis skyldes forskjeller i de tettbygde strøk. De samme tendenser kommer fram når vi ser på forskjellene mellom menn og kvinner etter oppsplitting på utdanningsnivå. Innenfor hver utdanningskategori er det kun ubetydelige forskjeller mellom menn og kvinner i spredtbygde strøk, mens forskjellene på landsbasis til og med er større enn de var, når variabelen bare var splittet på kjønn. Dette peker i retning av at andelen med psykisk anstrengende arbeid vokser med økende utdanningsnivå, noe tallene i tabellen ellers også bekrefter. De store forskjeller mellom menn og kvinner som oppgir å ha psykisk anstrengende arbeid i tettbygde strøk, må antas å ha sammenheng med

Tabell 10.5.2: *Andel personer som synes at arbeidet er psykisk anstrengende etter kjønn, alder, utdanningsnivå og bostedstype. Prosent. Hele landet.*

%andel av ulike kategorier som svarer JA	Bostedstype				Alle
	Spredt- bygd	Tettbygd < 10 000	Tettbygd 10—50 000	Tettbygd > 50 000	
Menn	36,7	48,8	37,8	49,1	44,4
Kvinner	38,1	30,3	23,2	34,6	32,4
Menn 17 t.o.m. 49 år	38,7	47,8	37,1	50,9	45,0
Menn 50 år og over	32,3	50,6	38,9	46,1	43,2
Kvinner 17 t.o.m 49 år	42,1	29,4	23,1	37,0	34,0
Kvinner 50 år og over	29,7	32,5	23,3	28,0	28,7
Personer med utdanning under realskolenivå	32,4	41,6	31,1	39,7	37,0
Personer med utdanning på realskolenivå eller høyere ..	46,4	41,0	31,2	46,7	43,0
Menn med utdanning under realskolenivå	32,6	49,0	37,3	44,9	41,5
Menn med utdanning på real- skolenivå eller høyere.	46,0	48,4	38,7	52,9	49,0
Kvinner med utdanning under realskolenivå	31,8	26,4	19,4	32,3	28,9
Kvinner med utdanning på realskolenivå eller høyere ..	46,8	34,3	26,1	37,1	36,1

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

de større forventninger til og ambisjoner hos store grupper av menn i tettbygde strøk om å gjøre en rask yrkeskarriere. Dette kan resultere i at slike kategorier av menn dels presser seg mer i sin jobb, og dels havner i yrkesposisjoner som er utpreget stressende.

Det er vanskeligere å finne rimelige grunner for entydig å betrakte psykisk anstrengende arbeid som en negativ velferdsindikator på samme måte som vi ofte kan gjøre det med kroppslig anstrengende arbeid. Visse former for kroppslig anstrengende arbeid, slik vi f. eks. finner det i enkelte primærnæringer (skogbruk og fiske), kan føre til helsesvikt og førtidspensjonering. Som det fremgikk av tabell 10.4.3, hadde kommunetype 4 (fiskerikommuner) den høyeste andel menn 60—69 år som levde av pensjon eller trygd. Vi ser imidlertid at det er de mest ressurssterke personer som har de høyeste andeler med psykisk anstrengende arbeid. De mer ressursvake gruppene, som har de høyeste andeler med kroppslig anstrengende arbeid, har her de laveste andeler. Bruker vi andre indikatorer på utilfredsstillende arbeidsforhold, som f. eks. omfanget av fravær, finner vi støtte for at psykisk anstrengende arbeid ikke entydig kan brukes som en negativ velferdsindikator. En svensk undersøkelse av sykefravær innenfor den offentlige sektoren viser at jo høyere ut-

danning personer har, desto mindre fravær har de. Ved et «landsting» i Sverige har man konstatert at legene hadde to dagers sykefravær pr. år og ansatt, mens maskin- og økonomipersonalet ved samme «landsting» kom opp i 28 sykedager pr. år og ansatt.¹⁸⁾

Dette tilsynelatende paradoks mellom på den ene siden psykisk anstrengende arbeid og på den andre siden lavt sykefravær kan forklares på flere måter. Det kan skyldes at personer i høyere stillinger virkelig har arbeid som er psykisk anstrengende, men at stillingene samtidig byr på interessante og stimulerende arbeidsoppgaver, og gir mulighet for stor grad av kontroll med egen arbeidssituasjon, som gjør at fraværet blir lite. Stort sykefravær finner en hos grupper med rutinearbeid og mange ensidige arbeidsmomenter. Ufaglærte arbeidere har f. eks. dobbel så høy fraværshfrekvens som faglærte arbeidere. Dette kan bety at det er kroppslig anstrengende arbeid som resulterer i stort sykefravær, mens psykisk anstrengende arbeid eventuelt gir seg utslag på andre måter. En tredje mulig forklaring kan være at de ressursvake gruppene ikke oppfatter sitt arbeid som psykisk anstrengende; dvs. at psykisk anstrengende arbeid er forbeholdt «white-color-jobs», mens «blue-color-jobs» «bare» blir klassifisert som kroppslig anstrengende.

10.6 OPPSUMMERING

Vi har i dette avsnittet tatt for oss ulike sider ved individers deltakelse på arbeidsmarkedet. Vi har i størst mulig grad forsøkt å rette oppmerksomheten mot forhold, som har betydning for individers levekår i ulike bostedstyper. Av den grunn har vi lagt vekt på emner som regionale variasjoner i yrkesaktivitet for ulike grupper av individer, yrkesvalgmuligheter i ulike bostedstyper og strukturproblemer på lokale arbeidsmarkeder i form av arbeidsledighet, flyttinger og førtidspensjonering. Vi har videre sett på den regionale og sosiale fordelingen av personer med fysisk eller psykisk anstrengende arbeid. Ikke uventet fant vi at situasjonen på arbeidsmarkedet i de mest urbaniserte strøk var minst problematisk. Fiskerikommunene skilte seg klart ut med de største strukturproblemene på arbeidsmarkedet. Men vi skal være klar over at selv om arbeidsmarkedet på aggregert nivå viser små problemer, kan situasjonen for enkelte individgrupper likevel være vanskelig. Det urbane arbeidsmarkedet setter store krav til individuelle ressurser, og ressurssvake personer kan derfor ha store problemer med å finne meningsfull sysselsetting, hvis de i det hele tatt får muligheter til å delta på arbeidsmarkedet. Levekårene for slike grupper kan bli svært dårlige, fordi mulighetene for å kompensere manglende deltakelse på det formelle arbeidsmarked med egenarbeid utenfor markedet i

langt mindre grad er tilstede i urbane enn i rurale strøk.

I en levekårssammenheng kan det derfor være like viktig å se på konsekvensene av manglende deltakelse, som å analysere resultatene av deltakelse på arbeidsmarkedet for ulike individgrupper. Vi skilte innledningsvis mellom manifeste og latente funksjoner av deltakelse på arbeidsmarkedet. Det samme analytiske skillet kan anvendes når vi tar for oss følger av manglende deltakelse. For mange kategorier av ikke-yrkesaktive er det de latente virkninger av manglende deltakelse på arbeidsmarkedet, som representerer de største problemene. Manifeste virkninger i form av inntektssvikt blir for de fleste grupper i en viss grad kompensert gjennom ulike former for trygdeytelser. Latente virkninger i form av sosial isolasjon o. l. faller imidlertid utenfor sosiale hjelpetiltak. For majoriteten av kvinnene som ifølge SSB's undersøkelse fra 1968 om kvinners sysselsetningsønsker ville ut i arbeidslivet, var ønsket om sosial kontakt avgjørende. Jo høyere urbaniseringsgrad bostedet hadde, jo større andel av kvinnene hadde ønsket om kontakt som viktigste motiv for deltakelse på arbeidsmarkedet. Vi skal imidlertid ikke føre dette resonnementet lenger i denne sammenheng. Som nevnt innledningsvis skal vi ta opp problemene omkring manglende deltakelse i en mer omfattende analyse senere i rapporten.

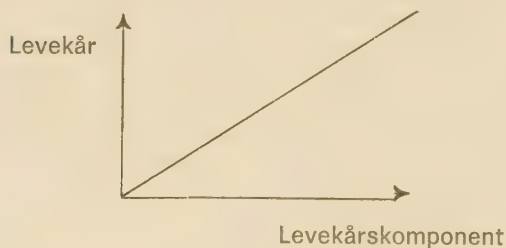
Del III: Arenasystem og levekårssituasjon

KAPITTEL 11.

Innledning: Om levekårskomponenter og levekårssituasjon

I denne del av rapporten skal vi forsøke å gi et bilde av menneskers samlede levekårssituasjon, for å avdekke hvorvidt det er tale om kompensasjon eller kumulasjon ved fordelinger av goder og byrder i ulike bostedstyper. Som vi husker fra del I, sa vi at fordelingene var kompenserende når byrder på ett felt ble kompensert av goder på andre felt. Kumulative fordelinger hadde vi derimot hvis godene tenderte til å hope seg opp på bestemte personer og byrdene på andre. Denne del av analysen vil bidra til å fremskaffe et bedre underlag for dels å kunne vurdere forskjeller i samlet levekårssituasjon i ulike bostedstyper, og dels hvilke grupper av individer som har gode og dårlige levekår i de ulike bostedstypene.

I del II tok vi for oss den romlige fordelingen av utvalgte levekårskomponenter. Det som kjennetegner levekårskomponenter er at de er det vi kaller for normative variabler. Dvs. at hvis en persons tilgang på en levekårskomponent varierer, så forandrer situasjonen seg til det bedre eller til det verre for personen. Vi kan f. eks. isolert sett si at høy inntekt gir bedre levekår enn lav inntekt, at høy utdanning er bedre enn lav, at god helse er bedre enn dårlig helse osv. Dette kan illustreres på følgende måte (figur 11.1):



Figur 11.1: Sammenheng mellom tilgangen på en levekårskomponent og levekårssituasjonen.

Ser vi på fordelinger av levekårskomponenter, som f. eks. utdanning, er det lett å registrere at de er systematisk skjevt fordelt mellom sosialgrupper og geografiske områder. Personer i sosialgruppe 1 (høy sosial status)

har bedre utdanning enn personer i sosialgruppe 4 (lav sosial status), Oslo har en høyere andel personer med examen artium enn fiskerikommunene i Nord-Norge. Det er slike forhold som gir grunnlag for å snakke om sosiale og regionale ulikheter.

En enkelt levekårskomponent utgjør imidlertid bare en begrenset del av et individs levekår. Som betegnelsen antyder er en levekårskomponent bare en av mange komponenter (deler) som utgjør helheten: individets levekårssituasjon. For å kunne uttale seg om individers samlede levekårssituasjon bør en derfor kjenne til fordelingen av de mange levekårskomponenter som tilsammen bestemmer individets levekår. Dette er imidlertid ikke tilstrekkelig for å kunne bedømme individens levekårssituasjon i ulike bostedstyper. Levekårskomponenter fremkommer som en resultatstørrelse av bruk av individuelle ressurser på arenaer i et arenasystem med gitte arenaegenskaper. Vi må derfor også vite noe om individets ressurser og de viktigste strukturelle trekk i omgivelsene. Det er viktig å kjenne til individers tilgang til individuelle ressurser for å få fram sammenhengen mellom fordelingen av innsatsfaktoren (individuelle ressurser) og sluttproduktet (levekårskomponenter). Her er det av avgjørende betydning å ha kunnskap om de strukturelle forhold på arenaene i arenasystemet. Sentrale spørsmål en kan stille seg i denne sammenhengen er f. eks. hvilke typer av individuelle ressurser som er nødvendig for å oppnå bestemte levekårskomponenter, hvor ressurskrevende omgivelsene er, om arenasystemets utforming forsterker eller reduserer ulikheter i utgangspunktet, dvs. om fordelingen av levekårskomponenter er preget av større eller mindre ulikhet enn fordelingen av individuelle ressurser osv. Skal man sammenligne individers samlede levekårssituasjon i ulike bostedstyper er det derfor ikke tilstrekkelig bare å kjenne til den regionale fordelingen av de levekårskomponenter, som utgjør individers levekår. En viss tildeling av en levekårskomponent, f. eks. (formell) inntekt, kan gi grunnlag for svært forskjellige levekår i ulike bostedstyper. For å kunne vurdere hvilken betydning ulike leve-

kårskomponenter har for individers levekårs-situasjon i ulike bostedstyper, må man i tillegg kjenne til de strukturelle forhold i arenasystemet (bostedstypen). F. eks. hvordan forholdet er mellom registrert og uregistrert inntekt, eller sagt med andre ord hvordan inntektsmulighetene er fra arbeid i og utenfor markedet. Som et siste punkt er det nødvendig å vite noe om den sosiale fordelingen av levekårskomponentene, for å få klarlagt forholdet mellom individers levekår og deres beholdning av individuelle ressurser i ulike bo-

stedstyper. Det avgjørende er imidlertid at en ser de ulike elementer i sammenheng med hverandre, eller for å si det på en annen måte, at en i analysen av individers levekårssituasjon anlegger et strukturelt perspektiv. Først da er det mulig å forstå folks preferanser for ulike bostedstyper med til dels svært forskjellig fordeling av mengde og type av levekårskomponenter. Individers bostedspreferanser kan nemlig ikke forstås uavhengig av, eller ses isolert fra, de strukturelle betingede forhold i omgivelsene.

KAPITTEL 12.

Inntektsgoder og miljøgoder

For å forstå folks bostedspreferanser kan det være nyttig, som et utgangspunkt, å skille analytisk mellom to hovedgrupper av levekårs-komponenter, som er med på å bestemme individers samlede levekårssituasjon. Den ene gruppen utgjøres av levekårskomponenter som omsettes i markedet til markedsbestemte priser eller til priser bestemt på annen måte, og som i prinsippet kan kjøpes hvor som helst. Tilgangen på slike materielle goder vil for de fleste mennesker være en funksjon av deres inntekt. Vi kan derfor kalle dette for **inntektsgoder**. Den andre gruppen består av levekårskomponenter (goder eller verdier) som er særegne for bestemte geografiske områder og/eller bestemte bostedstyper. For mange mennesker vil det være konkurranse mellom hva de kan oppnå av inntekt på den ene siden, og slike spesifikt geografisk lokaliserte goder på den andre siden. Tilgangen på inntektsgoder må derfor veies mot hva en i vid forstand kan kalle for **miljøgoder**, dvs. mer kvalitative goder som (vanligvis) ikke omsettes i markedet til markedsbestemte priser, for å få en mest mulig reell vurdering av individers samlede levekårssituasjon i ulike bostedstyper.

Ønsket om tilfredsstillelse av inntektsgoder fører til at strukturelle forhold som f. eks. ulike former for lokaliserte offentlige og private servicetilbud, valgmuligheter m.h.t. godt betalt arbeid, gode karrieremuligheter i yrkeslivet osv., vil veie tungt i individenes bostedspreferanser. Strukturelle forhold av denne typen har som oftest nær sammenheng med størrelsen på stedet hvor man bor.

Eksempler på ulike typer av miljøgoder kan være nærmiljøer med et godt utviklet sosialt nettverk, som gir trygghet og tilhørighet. «Med sosialt nettverk menes det nettet av per-

manente relasjoner den enkelte av oss har til andre mennesker, — til slekt, venner, kolleger, bekjente, naboer osv. ... Nettverket er oftest den primære kilde for sosial aktivitet og tilfredsstillelse. Det kan videre være basis for utveksling av varer og tjenester, for hjelp og støtte». (Schiefløe 1977, s. 105). Andre eksempler på miljøgoder er f. eks. rikelig tilgang på fellesgoder som stillhet, frisk luft og klart vann; gode rekreasjonsmuligheter i ubørørt natur osv.

Analytisk kan vi skille mellom to hovedtyper av miljøgoder. Vi kan for det første snakke om miljøgoder betinget av naturgeografiske forhold, som f. eks. varmt klima, fjellvidder o.l. For det andre kan vi snakke om miljøgoder betinget av kulturgeografiske forhold, som f. eks. et godt nærmiljø. De fleste miljøgoder vil imidlertid verken være rene naturgeografiske eller kulturgeografiske forhold. Frisk luft og klart vann vil f. eks. både være avhengig av naturgitte betingelser og samfunnsmessige faktorer (foreureningsgrad av vann og luft). Miljøgoder kan videre være av en slik type at de finnes eller ikke finnes på et bestemt sted, eller de kan være frie goder eller markeds-goder.

12.1 KUMULATIVE ELLER KOMPENSERENDE ROMLIGE FORDELINGER?

I del II så vi at fordelingen av det vi her kaller for inntektsgoder, og lokaliseringen av materielle forutsetninger for å skaffe seg inntektsgoder, viste store regionale ulikheter. En av hovedkonklusjonene i del II gikk ut på at vi kunne tale om kumulative fordelinger av tilbud av helse-, utdanningstjenester og arbeidsplasser med det beste tilbudet i de mest urbaniserte strøk og det dårligste i de rurale

Tabell 12.1.1: *Andel personer som opplever miljøulemper innenfor utvalgte felter etter bostedstype. Prosent. Hele landet.*

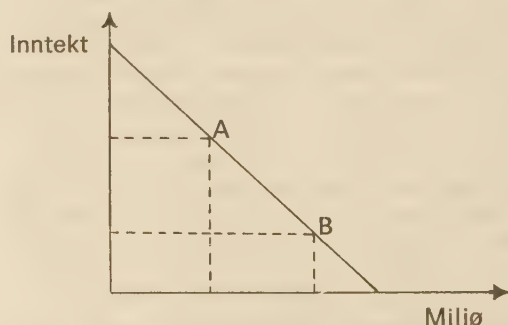
Miljøulemper	Bostedstype				Alle
	Spredt-bygd	Tettbygd < 10 000	Tettbygd 10 000—50 000	Tettbygd > 50 000	
På jakt etter annen bolig på nåværende bosted	6,6	11,3	16,2	17,7	12,1
Plaget av støy i sin bolig	13,8	16,5	27,1	29,1	20,5
Plaget av luftforurensning på bostedet (røyk, lukt)	8,9	20,8	34,2	28,5	20,6
Bostedet vurdert som mindre godt oppvekststed for barn	4,9	7,1	15,8	18,4	10,6
Bostedet vurdert av personer 60 år og over som mindre godt å bo på for gamle	10,5	7,3	7,6	10,4	9,4
Har nesten ingen eller ingen omgang med naboer	14,9	32,9	49,7	55,8	35,3
Har ikke gode venner på stedet	7,7	10,0	11,0	18,4	11,8
Kjenner ingen man kan få praktisk hjelp av	2,5	6,0	8,2	7,4	5,5
Plaget av angst, uro, nervøsitet, depresjon	16,6	21,0	22,1	22,4	20,0
Plaget av tretthet i flere uker	14,9	19,4	16,7	21,8	18,2

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

strøk. Men vi har ikke vist fordelinger av noen miljøgoder ennå: Hvordan fordeler de seg i romnet? Vil vi også for denne hovedgruppen av levekårskomponenter finne en tendens til kumulative romlige fordelinger?

Tabell 12.1.1 viser fordelingen av en del slike miljøgoder på bostedstyper. Tabellen er satt opp slik at den viser andelen av personer bosatt i ulike bostedstyper som opplever miljøulemper på utvalgte felter. Det går fram av tabellen, at det er mennesker bosatt i de minst urbaniserte strøk som oppgir den laveste andel miljøulemper. Miljøgodene viser m.a.o. en invers romlig fordeling i forhold til fordelingen av inntektsgoder. Mens inntektsgodene hoper seg opp i de mest urbaniserte strøk, hoper miljøgodene seg opp i de minst urbaniserte strøk. Både inntektsgoder og miljøgoder oppviser altså det vi har omtalt som kumulative romlige fordelingsmønstre, men fordelingene er kumulative på ulike bostedstyper. Antyder disse inverse fordelinger at det eksisterer potensielle substitusjonsmuligheter mellom inntektsgoder og miljøgoder i ulike bostedstyper? Dvs. at et individs levekårsnivå kan ses på som en kombinasjon av inntektsgoder og miljøgoder. Hvis dette medfører riktighet, kan et og samme levekårsnivå i prinsippet oppnås ved ulike kombinasjoner av de to typene av goder.

Problemstillingen kan illustreres ved hjelp av et enkelt diagram (figur 12.1.1):

Figur 12.1.1: *Fordelingen av inntektsgoder og miljøgoder i to regioner.*

Diagrammet sier noe om sammenhengen mellom fordelingene av inntektsgoder og miljøgoder. Region A har god tilgang på inntektsgoder og dårlig tilgang på miljøgoder, mens det motsatte er tilfelle i region B. I slike situasjoner vil det være svært problematisk på et normativt grunnlag å uttale seg om sammenhengen mellom fordelingene på regionnivå er av kumulativ eller kompenserende karakter.

Ser vi litt nærmere på variablene i tabell 12.1.1, vil vi finne at slik begrepet miljøulemper er brukt her, er det et svært omfattende og sammensatt begrep. Ingen av variablene dekker rene naturgeografiske for-

hold. Variablene uttrykker forhold som har sammenheng med måten samfunnet er organisert på, og mennesker utnytter rommet på. De fleste variablene er vurderinger knyttet til det å bo i ulike bostedstyper (i motsetning til vurderinger av bostedstypen ut fra arbeidsplass- og servicetilbudet). De omhandler forhold som f. eks. grad av tilfredshet med boligen, plager i form av støy og røyk, bostedstypen som bosted for barn og gamle, sosialt nettverk og plager av psykisk karakter. Variablene kan naturlig grupperes inn i 5 dimensjoner, som vist i tabell 12.1.2. De variablene som peker seg klarest ut som miljølemper ved å bo i urbaniserte strøk i forhold til spredtbygde strøk, er om man er plaget av

støy eller luftforurensning, hvordan bostedet vurderes som oppvekststed for barn, og i hvilken grad man har omgang med naboer og har gode venner på stedet. Alle disse forhold viser et klart romlig fordelingsmønster med den laveste andel miljølemper i spredtbygde strøk, og med stigende andeler miljølemper med økende urbaniseringsgrad. Et lite unntak fra denne generelle tendens er det at vi finner den høyeste andelen som er plaget av luftforurensning i tettbygde strøk med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere. Dette skyldes imidlertid at en stor del av den mest forurensende industrien er lokalisert i denne bostedstypen. Bruker vi kommunetypologien vil det si i kommunetypene 8, 6 og 5.

Tabell 12.1.2: Gruppering av miljøvariabler.

Dimensjon	Variabelbetegnelse	Variabelindikator
I	Tilfreds med boligen	— På jakt etter annen bolig
II	Boligmiljø	{ — Plaget av støy i sin bolig — Plaget av luftforurensning på bostedet
III	Bosted for barn og gamle	{ — Bostedet vurdert som mindre godt oppvekststed for barn — Bostedet vurdert som mindre godt å bo på for gamle
IV	Sosialt nettverk	{ — Har nesten ingen eller ingen omgang med naboer — Har ikke gode venner på stedet — Kjenner ingen man kan få praktisk hjelp av
V	Psykiske plager	{ — Plaget av angst, uro, nervøsitet, depresjon — Plaget av tretthet i flere uker

De andre variablene i tabellen er mindre entydige, og må tolkes med større forsiktighet. Den siste variabelen som inngår i dimensjonen «sosialt nettverk», om man kjenner noen man kan få praktisk hjelp av, viser også en klar tendens i den romlige fordelingen. Forekomsten av sosiale nettverk er m.a.o. et av de miljøgodene, som varierer mest mellom bostedstypene. Vurderingen av bostedet som mindre godt å bo på for gamle viser en forventet U-fordeling med de høyeste andeler negative vurderinger i de spredtbygde og mest urbaniserte strøk. Årsakene til dette er å finne i de krav til mobilitet som begge disse bostedstypene stiller. I avsnittet om helsetjenester så vi at eldre mennesker hadde den høyeste andelen med lang reisetid til tilbudspunktene. Den romlige differensiering i store byer stiller store krav til individers evne til å forflytte

seg, men i tillegg til dette er storbyen generelt en ressurskrevende omgivelse, og dette rammer ressursvake grupper, som f. eks. eldre, hardest. Men det må understrekes at forskjellene mellom bostedstypene er heller små, slik at en forsiktig tolkning er på sin plass.

Det samme er tilfelle med variablene som viser frekvens av psykiske plager i ulike bostedstyper. Disse tallene må brukes med den største forsiktighet. For det første er forskjellene mellom bostedstypene relativt små, og for det andre tangerer vi her et problemområde som er svært lite utforsket. Det empiriske materialet vi her har for hånden utgjør et alt for svakt underlag for å ta opp spørsmålet om hvilke stressorer (sykdomskapende forhold) det urbane miljø frembringer. Skiller en mellom spredtbygde og tett-

Tabell 12.1.3: *Boligtype og teknisk standard. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad, landsdeler og hele landet. 1970. Prosent.*

Regionalisering	Boligtype		Teknisk standard	
	Andel leiligheter i våningshus og frittliggende enebolig	Andel privatboliger hvor boliginnehaveren eier boligen	Andel privatboliger uten WC i boligen	Andel privatboliger uten eget bad
<i>Kommunetype etter urb.grad:</i>				
Høy: 7	19,9	30,9	21,5	26,7
8	45,9	57,1	27,5	32,6
6	56,5	63,2	31,3	35,7
5	57,7	60,7	27,5	32,3
9	72,8	70,0	39,0	39,3
3	79,4	72,0	43,9	44,1
2	82,0	75,1	45,8	46,9
1	86,9	76,9	52,0	50,7
Lav: 4	82,0	81,2	33,7	38,4
<i>Landsdel:</i>				
Østlandet	40,6	45,6	30,3	34,1
Sørlandet	59,6	66,4	29,2	32,8
Vestlandet	49,7	57,0	27,1	33,2
Trøndelag	52,6	56,0	37,5	37,0
Nord-Norge	61,6	67,9	29,1	32,9
Hele landet	46,9	52,6	30,0	33,9

Kilde: Folketellingen 1970.

bygde strøk, finner vi en viss tendens i retning av en noe høyere frekvens av psykiske plager i tettbygde strøk. I samme retning peker flere nyere undersøkelser, som påviser en sterk økning i mentale lidelser i urbaniserte strøk.¹⁹⁾ Dette kan tolkes som et uttrykk for at vi her rører ved alvorlige utviklingstendenser i industrialiserte samfunn.

Det går fram av tabell 12.1.1 at en høyere andel er på jakt etter annen bolig på nåværende bosted i de mest urbaniserte strøk enn i de spredtbygde strøk. Dette behøver ikke bety at det er flere som er misnøyd med sin bolig i denne bostedstypen. Den høyere andelen som søker annen bolig kan også bero på et større tilbud av boliger i de mest urbaniserte strøk. Vi skal se nærmere på spørsmålet om boligstandard med utgangspunkt i tabell 12.1.3. Tabellen viser boligtype og teknisk standard på kommunetyper og landsdeler i 1970. Boligtype indikeres ved andel leiligheter i våningshus og frittliggende enebolig, og ved andel privatboliger hvor boliginnehaveren eier boligen. Teknisk standard blir i tabellen vist ved andel privatboliger uten WC og eget bad i boligen. Tar vi først for oss fordelingene på kommunetyper rangert etter urbaniseringsgrad, ser vi at de to hoveddimensjonene, boligtype og teknisk standard, viser inverse fordelingsmønstre. Den største andelen, som enten bor i leiligheter i våningshus og frittliggende enebolig

eller selv eier boligen, finner vi i de minst urbaniserte strøk. Den klart laveste andelen oppviser de mest urbaniserte strøk. Når det gjelder teknisk standard finner vi som nevnt den motsatte fordelingen. Et forhold vi kan merke oss er den relativt lave andelen uten WC og eget bad i boligen i fiskerikommunene sammenlignet med de andre rurale kommunetyper. Dette kombinert med fiskerikommunenes høye andel privatboliger hvor boliginnehaveren eier boligen, tyder på en relativt høy boligstandard i denne kommunetypen. Ser vi på fordelingene på landsdeler, finner vi at Nord-Norge har de høyeste andeler med leiligheter i våningshus og frittliggende enebolig og privatboliger hvor boliginnehaveren eier boligen. Østlandet har her de laveste andelene. Når det gjelder teknisk standard er ikke fordelingene på landsdeler helt entydige. Trøndelag skiller seg dog ut med de høyeste andeler uten WC og eget bad i boligen. Vi finner altså en høy andel i rurale områder som eier boligen de bor i, men samtidig finner vi også den høyeste andelen med dårlig teknisk standard i disse områdene. Hvordan blir disse forhold veid mot hverandre når individer skal bedømme sin egen boligstandard? Gir disse fordelingene oss flere holdepunkter for å kunne vurdere om de romlige fordelingsmønstre av inntektsgodter og miljøgodter er kumulative eller kompensierende?

Det er selvsagt vanskelig på grunnlag av fordelingene i tabell 12.1.3 å vurdere grad av tilfredshet med boligen i de ulike bostedstypene. Det virker imidlertid som om ønsket om å eie egen bolig er ganske utbredt blant mennesker i Norge i dag. Hvis dette er riktig, skulle man kunne anta at tilfredsheten med boligforholdene generelt var større i rurale enn i urbane strøk. Hvor mye den lavere tekniske standarden i boligen virker modifierende inn på dette, er det vanskelig å uttale seg om på grunnlag av tallene i tabell 12.1.3.

I tabell 12.1.3 viser også de to hovedinnsjone kumulative fordelingsmønstre, men på ulike kommunetyper. Hvilke betingelser må være oppfylt før vi kan si at fordelingene er kompensierende mellom ulike regioner? I avsnitt 3.2 hevder vi at vi kunne tale om kompensierende fordelinger når byrden på ett felt ble kompensert (oppveid) av goder på andre områder. Implisitt i denne «definisjonen» ligger forutsetninger om at byrdene og godene på en eller annen måte «balanseres». Dette forutsetter videre at feltene hvor individer i ulike bostedstyper har goder og byrder, må være av omtrent like stor betydning for menneskers levekår. Kan vi si at variablene vi har sett på i tabellene 12.1.1 og 12.1.3 oppfyller disse betingelsene?

På mange måter må man kunne svare bekreftende på dette. De miljøgodene vi så på i tabell 12.1.1, dekker så mange viktige felter, at de på regionnivå må sies å balansere de inntektsgodene vi behandlet i del II. Likeså må det være grunnlag for å hevde at variablene som er blitt regnet som miljøgoder, har like stor betydning for menneskers levekår, som variablene med inntektsgoder. Det er imidlertid nødvendig å trekke inn en viss reservasjon på dette punkt i resonnetet. Variablene i tabell 12.1.1 forteller ikke noe om eksistensgrunnlaget i de ulike bostedstypene. Man kan nemlig ikke leve av denne type miljøgoder alene. Før man i det hele tatt kan begynne å spørre om sammenhengen mellom romlige fordelinger av inntektsgoder og miljøgoder er av kumulativ eller kompensierende karakter, må man undersøke om de materielle forutsetninger er til stede for bosetting i de ulike regiontypene. Tabell 12.1.3 kan hjelpe oss med å svare på dette spørsmålet. For å skaffe seg eget hus trengs det materielle ressurser av ulike slag. Vi husker fra avsnittet om arbeidsmarkedet at gjennomsnittsinntekten pr. innbygger var lavere i rurale enn i urbane strøk. Vi kan med utgangspunkt i dette anta at man ikke hadde kunnet oppnå en så høy andel egne boliger i spredtbygde strøk gjennom transaksjoner på det formelle boligmarkedet. Det må m.a.o. finnes alternative måter å skaffe seg

høy boligstandard på i spredtbygde strøk enn bare ved kjøp på markedet. Denne alternative måten utgjøres av ulike former for arbeid utenfor markedet som f.eks. egenarbeid og bytte av tjenester. En annen undersøkelse i Levekårsundersøkelsens regi har vist at arbeid utenfor markedet har et ikke ubetydelig omfang, og at omfanget er størst i spredtbygde strøk. (Offer-Ohlsen 1975). I tillegg til dette kommer forhold som god tilgang på billige tomter og små utlegg med vann- og kloakkavløp inn som forklarende faktorer. Disse forhold har gjort det mulig å oppnå en boligstandard i rurale strøk som på mange måter kan sies å være høyere enn i urbane strøk. Dette til tross for at inntektsnivået er høyere i urbane strøk. Det høyere inntektsnivået i urbane strøk kommer til uttrykk når det er tale om teknisk standard i boligen, fordi utstyr og installasjonstjenester i større grad må kjøpes på markedet. En bør imidlertid i denne sammenheng også trekke inn at det som regel er høyere boutgifter i urbaniserte strøk. Hvis de høyere boutgifter langt på vei utligner det høyere inntektsnivået i urbaniserte strøk, vil dette øke de relative fordeler av å kunne skaffe seg goder ved arbeid utenfor markedet. Denne typen av resonnet, hvor en kan vise at lavere registrert inntekt kan kompenseres med arbeid utenfor markedet når det f.eks. gjelder å skaffe seg egen bolig, gir et sikrere grunnlag for å avgjøre om det er tale om kumulative eller kompensierende fordelinger av goder og byrder mellom regioner enn den mer overflatiske konstateringen av inverse romlige fordelinger av miljøgoder og inntektsgoder kan gi.

12.2 LEVEKÅRSSITUASJON OG BOSTEDSTYPER

En måte å forsøke å få en noe sikrere indikasjon på om det kan sies å være kumulasjon eller kompensasjon i romlige fordelinger av levekårskomponenter, er å se på flytteres vurderinger av utvalgte forhold på fraflyttings- og tilflyttingsstedet. Gösta Carlsson hevder at «et alternativ och en möjlighet til totalvärdering av ortsmiljö ligger i användandet av flyttningsdata. Flyttningsfrån en ort till en annan är en valhandling som i princip borde kunne utvärderas med någon form av multivariat analys där olika ortsegenskaper får komma till uttryck». (Carlsson 1974, s. 339).

På grunnlag av data fra Flyttemotivundersøkelsen ser vi i tabell 12.2.1 i hvilken grad flyttere synes det har skjedd en forverring med utvalgte levekårskomponenter ved flytting fra rurale til urbane strøk eller omvendt.

Tabell 12.2.1: *Andelen av alle flyttere med forskjellig endring i type strøk for bostedet som mener at utvalgte forhold har blitt dårligere ved flyttingen. Prosent. Hele landet.¹⁾*

Bostedet etter flyttingen sammenlignet med før, er	Andel som mener at						Støyproblem i boligen	
	Arbeidsforholdene er blitt dårligere	Økonomen er blitt dårligere	Service-tilbudet er blitt dårligere	Råderetten over boligen er blitt dårligere	Bolig-standarden er blitt dårligere	Forholdene for barn er blitt dårligere	før flytting	etter flytting
Mye mer urbanisert	4,9	36,7	4,7	35,5	41,0	66,1	25,8	41,3
Litt mer urbanisert	12,5	38,1	9,3	31,6	37,9	43,3	24,0	33,0
Like mye urbanisert	13,4	42,4	40,0	22,0	25,6	31,6	28,3	24,0
Litt mindre urbanisert ..	24,9	32,8	82,4	17,8	24,1	18,7	40,4	18,1
Mye mindre urbanisert ..	28,9	42,2	92,8	11,8	15,2	7,4	57,0	13,0
Alle	16,6	38,2	45,6	23,1	28,3	30,9	34,3	25,0

Kilde: Flyttemotivundersøkelsen 1972, SSB, Oslo 1974, tabellene 77, 81, 87, 88, 89, 96 og 97.

1) Flyttere som svarer at utvalgte forhold er uendret etter flyttingen, og svarkategorien «uoppgitt» er holdt utenfor ved prosentberegningene. Variablene er m.a.o. dikotomisert i «dårligere» og «bedre» forhold som følge av flyttingen.

Tabellen er satt opp slik at det skal være mulig å skille ut en inntektsdimensjon og en miljødimensjon. De tre første variablene må sies å tilhøre kategorien av inntekts-goder, mens de tre neste er miljøgoder. I tillegg viser tabellen omfanget av miljøulempen støy i boligen før og etter flyttingen.

Vi ser at tabellen bekrefter inntrykket av en invers romlig fordeling av inntekts-goder og miljøgoder. Dette kommer særlig klart fram når vi tar for oss den variabelen i hver av de to kategoriene av goder, som gir de sterkeste utslag. Av inntektsvariablene er det servicetilbudet som slår sterkest ut, og vi ser at bare 4,7 pst. av personene som har flyttet mye mer urbanisert, dvs. fra spredtbygde til de mest urbaniserte strøk, mente at servicetilbudet var blitt dårligere ved flyttingen, mens hele 92,8 pst. som hadde flyttet mye mindre urbanisert, dvs. fra de mest urbaniserte til spredtbygde strøk, hadde denne oppfatningen. Forhold for barn er det miljøgodet som slår sterkest ut, og vi ser at av alle som hadde flyttet mye mer urbanisert, mente 66,1 pst. at forholdene for barn var blitt dårligere, mens bare 7,4 pst. som hadde flyttet mye mindre urbanisert, hadde samme oppfatning. Ser vi på fordelingen av støyproblem i boligen, finner vi at for personer som har flyttet mye mer urbanisert er andelen, som har støyproblem i boligen, øket fra 25,8 pst. før flyttingen til 41,3 pst. etter flyttingen. Det motsatte er tilfelle med personer som har flyttet mye mindre urbanisert. I denne kategorien av flyttere er andelen med støyproblem i boligen redusert fra 57,0 pst. før flyttingen til 13 pst.

etter flyttingen. Denne tabellen forsterker inntrykket av at det i hvert fall delvis må være tale om kompensierende fordelinger av ulike kategorier av leveårskomponenter mellom bostedstyper. Rent generelt gir tabellen et inntrykk av at jo større et sted er, i hvert fall innenfor visse grenser, jo større vil de materielle tilganger være, og jo mindre vil tilganger av miljøgoder i omgivelsene være. Dette impliserer også at det er vanskeligere å si noe om regionale ulikheter i samlet leveårssituasjon enn om regionale ulikheter i fordelingen av leveårskomponenter.

Drøftingen så langt kan summeres opp ved hjelp av en firefeltstabell. Vi kan i analyser av leveårskforhold operere med sosialgrupper og regionstyper som analyseenhet, og med fordeling av leveårskomponenter og samlet leveårssituasjon som analyseformål. Dette gir følgende tabelloppstilling (figur 12.2.1):

Analyseformål	Analyseenhet	
	Sosialgrupper	Regionstyper
	I	II
Levekårskomponenter	I	II
Samlet leveårssituasjon	III	IV

Figur 12.2.1: *Kumulative og kompensierende fordelinger av leveårskomponenter og samlet leveårssituasjon på sosialgrupper og regionstyper.*

Tabell 12.2.2: *Personers vurdering av ønsket bosted og flyttetilbøyelighet etter type av nåværende bosted. Prosent. Hele landet.*

Type av nåværende bosted	Ønsket bosted				Personer som ikke tror de kommer til å flytte ¹⁾
	Spredtbygd	Mindre tettsted	Liten by	Stor by	
Spredtbygd	78,6	16,5	3,4	1,4	84,6
Mindre tettsted (200—2 000)	47,8	41,2	9,2	1,8	74,5
Liten by (2 000—20 000)	28,7	50,4	19,0	1,8	70,5
Stor by (> 20 000)	26,9	21,6	22,2	29,3	60,2
Alle	49,4	28,6	12,6	9,4	72,4

Kilde: *Berge, Erling*: Ønsket urbaniseringsgrad av bosted, NIBR-rapport nr. 19, Oslo 1971, og Flyttmotivundersøkelsen 1972, SSB, Oslo 1974, tabell 150.

1) Prosentene har som grunnlag tall for både flyttere og ikke-flyttere og gir utsagn om et representativt utvalg av den norske befolkning (note til tabell 150).

Vi har sett at vi med sosialgrupper og regiontyper (bostedstyper/kommunetyper) som analyseenhet, har funnet klare tendenser i retning av kumulative fordelinger av levekårs-komponenter (I og II). Ser vi på levekårs-komponentene aggregert opp til samlet levekårs-situasjon, finnes det solid empirisk grunnlag for å hevde at det eksisterer hopningseffekter (kumulative fordelinger) på sosialgruppenivå. Vi kjenner til fra lagdelingsanalyser at visse sosialgrupper scorer lavt på flere variabler, dvs. at det er samvariasjon mellom lav utdanning, lav inntekt, dårlig boligstandard, dårlig helse osv. Andre grupper igjen scorer høyt på de samme variablene. Vi kan altså snakke om positive og negative hopningseffekter for ulike sosialgrupper (III).

Hvis vi forsøker å vurdere samlet levekårs-situasjon i ulike regioner, har vi derimot sett at det ikke er like enkelt å komme fram til entydige konklusjoner på om det eksisterer geografiske hopningseffekter eller ikke. Dette illustrerer også noen av forskjellene på analyser av regionale versus sosiale ulikheter i levekår. Vi vet at regionale ulikheter i levekår eksisterer på tvers av sosiale ulikheter. Innenfor et avgrenset geografisk område, som f. eks. en by, kan en i større grad vente å finne at ikke-romlige teorier, f. eks. sosiologiske teorier om sosial lagdeling, gir bidrag til forklaring av romlige fordelingsmønstre til ulike levekårs-komponenter, selv om spørsmålet om romlige fordelinger også innenfor mindre, avgrensede områder er av klart geografisk karakter.

Hvordan vurderer så mennesker sin egen levekårs-situasjon i ulike bostedstyper? Tabell 12.2.2 kan muligens gi oss visse indikasjoner på dette. Tabellen viser personers vurdering av ønsket bosted, og flyttetilbøyelighet

etter type av nåværende bosted. Man må kunne anta at en stor grad av tilfredshet med nåværende bostedstype kommer til uttrykk ved at en høy andel også oppgir den som ønsket bostedstype. Dvs. at det er sammenfall mellom nåværende og ønsket bostedstype. Et slikt sammenfall vil komme til syne i tabellen ved at de høyeste andelenene er å finne diagonalt i tabellen. Vi ser imidlertid at dette på langt nær er tilfelle. Det går fram av tabellen at det bare er i de spredtbygde strøk at majoriteten av de intervjuede personene oppgir spredtbygde strøk også som ønsket bostedstype. For alle de andre bostedstypene går tendensen når det gjelder spørsmålet om ønsket bosted i retning av en bostedstype med lavere urbaniseringsgrad enn nåværende bosted. Kun en svært liten andel ønsker seg et bosted med høyere urbaniseringsgrad enn nåværende bosted. Dette kan avspeile konflikter mellom jobbtilpasning og bostedstilpasning hos mennesker, som er bosatt i urbaniserte områder. Strukturen på arbeidsmarkedet fører med seg at mange mennesker bare kan få arbeid i de mest urbaniserte strøk. Dermed vil det for mange mennesker oppstå problemer som en følge av at man må bli boende i en større by selv om man ikke ønsker det, fordi det ikke er mulig å få arbeid på mindre steder. Det er rimelig å anta at de små tendenser til tilbakeflytting fra tettbygde til spredtbygde strøk, som er registrert, ville vært større hvis arbeidsplasstilbudet hadde vært bedre i mindre urbaniserte strøk.

Tar vi for oss flyttetilbøyeligheten må vi igjen kunne anta at en liten flyttetilbøyelighet gir uttrykk for en relativt stor grad av tilfredshet med bostedet, mens en høy flyttetilbøyelighet kan tas som uttrykk for misnøye med bostedet. Ser vi på fordelingen av personer som ikke tror de kommer til å flytte,

finner vi den laveste flyttetilbøyelighet i de spredtbygde strøk, og den høyeste flyttetilbøyeligheten i de mest urbaniserte strøk. Hele 84,6 pst. i spredtbygde strøk tror ikke de kommer til å flytte mot 60,2 pst. i de største byene. Dette må svært forsiktig kunne tolkes som et uttrykk for en større grad av tilfredshet med samlet levekårssituasjon i spredtbygde strøk enn i de mest urbaniserte strøk. Tabell 12.2.2 viser, tolket på denne måten, at grad av utilfredshet vokser med bostedets økende urbaniseringsgrad.

Det hefter seg imidlertid en svakhet ved analyser av denne typen. Vi har så langt bare

analysert levekårssituasjonen på regionnivå, og brukt data om aggregater av individer. En analyse av aggregerte individdata kartlegger bare hovedtrekkene i en situasjon; den gjør det ikke mulig å trenge dypere ned i og forstå det enkelte individs situasjon. For det er jo ganske klart at levekårene ikke er de samme for alle individer i en region. Det er derfor viktig å kunne gi en noe mer nyansert analyse av individers levekårssituasjon i ulike bostedstyper: hvilke grupper av individ har gode versus dårlige levekår i hvilke bostedstyper. Dette spørsmålet skal vi ta opp til nærmere behandling i de neste avsnittene.

KAPITTEL 13.

Individer og sosial endring: Mobilitet eller immobilitet?

Vi har til nå behandlet ulikheter i samlet levekårssituasjon på regionnivå. Vi hevder at dette ikke gir et tilstrekkelig godt grunnlag for å kunne uttale seg om individers levekår i ulike bostedstyper. Gjør vi det begår vi det som i samfunnsvitenskapelig terminologi kalles for en økologisk feilslutning: Vi trekker slutninger fra et analysenivå til et annet. I denne konkrete sammenheng betyr det at kompenserende fordelinger av levekårskomponenter på regionnivå ikke nødvendigvis medfører kompensasjon m.h.p. samlet levekårssituasjon på individnivå. Dette kan illustreres på følgende måte. Tar vi ut rute IV i figur 12.2.1 i kapittel 12 for å undersøke hvorvidt det er kompensasjon eller kumulasjon i fordelingen av inntektsgoder og miljøgoder på individnivå i ulike regioner (bostedstyper), får vi følgende nye firefeltstabell (figur 13.1):

		Inntekt	
		Lav	Høy
Miljø	Dårlig	I	II
	Bra	III	IV

Figur 13.1: Kumulative og kompenserende fordelinger av levekårskomponenter på individnivå.

Denne grove kategoriseringen viser at det i hver region teoretisk kan opptre 4 ulike kombinasjoner av inntektsgoder og miljøgoder på individnivå:

- I. Lav inntekt og dårlig miljø.
- II. Høy inntekt og dårlig miljø.
- III. Lav inntekt og bra miljø.
- IV. Høy inntekt og bra miljø.

For å gjenta selve poenget: Selv om det på regionnivå fremtrer tendenser i retning av kompenserende fordelinger av inntektsgoder og miljøgoder, behøver dette ikke være tilfelle også på individnivå for alle innbyggere i en gitt region. Rute I og IV viser at det kan være tale om både negative og positive hopningseffekter i slike situasjoner. For å kunne avgjøre om det er kumulasjon (I og IV) eller kompensasjon (II og III) på individnivå, må vi relatere individers ressurser til de strukturelt betingede forhold i omgivelsene. Regionale ulikheter i levekår på individnivå kan altså både skyldes variasjoner i strukturelle forhold mellom regioner, og variasjoner i fordelingen av individuelle ressurser mellom individer i ulike regioner. Sosial ulikhet innen et storbyområde skyldes mer ensidig enn skjev fordeling av individuelle ressurser i befolkningen. Dette leder til at de ressursmessige forutsetninger for f.eks. å utnytte ulike typer av lokaliserte tilbudspunkter i et område varierer mellom grupper av individ. Man kan derfor ikke tale om geografiske klasseskille eller geografisk lagdeling i samme betydning som det tales om sosial lagdeling. Regional ulikhet er et mer komplekst og mindre entydig begrep enn sosial ulikhet, fordi de materielle forutsetninger for bosetting varierer mellom regioner, og dette fører med seg at det samme levekårsnivå kan oppnås ved ulike kombinasjoner av inntektsgoder og miljøgoder.

13.1 SOSIAL ENDRING OG GEOGRAFISK MOBILITET

Vi har allerede pekt på at samfunnsutviklingen de siste 30 år har vært preget av store sosiale endringer. Den raske økonomiske utviklingen har virket inn på omfanget av og takten i de sosiale endringer: Velferdsstatens fremvekst har medført en omfattende sosial og geografisk mobilitet i samfunnet.

Tradisjonelt har et økonomisk system blitt vurdert ut fra nasjonal produksjon og konsum uten referanse til den geografiske fordeling av økonomisk aktivitet. Når økonomi og samfunn betraktes i et slikt makroperspektiv, fremtrer ikke konflikten mellom mobilitet og stabilitet med noen særlig styrke. Det forutsettes at produksjonsfaktorene, inklusive arbeidskraft, lett må kunne flyttes dit hvor de gir maksimal effektivitet og avkastning, bransjevis og geografisk. Dette setter store krav til individuell mobilitet: Det kreves færrest mulige bånd som kan hindre mobiliteten, geografisk og sosialt. Arbeidstakers manglende evne til raskt å tilpasse seg endringer på arbeidsmarkedet, oppfattes som treghet eller imperfeksjon i markedet. Ressurser blir følgelig satt inn for å stimulere sirkulasjonen, geografisk og yrkesmessig.

Det er først når økonomien deles inn i sine regionale og lokale enheter at det fremgår klarere, hvilke kostnads- og inntektsposter som skjuler seg bak stabilitet, eller som høy mobilitet fører med seg: Konflikten på individnivå mellom de krav til mobilitet som systemet gjør gjeldende overfor individet, og de preferanser for stabilitet i bosettingsmønsteret, som mange mennesker gir uttrykk for, kommer tydeligere til syne. Det samfunnsøkonomiske regnestykke blir med en gang mer komplisert. (Hägerstrand 1972 a).

Sosial endring blir formidlet gjennom individuelle aktører. I geografisk forskning har man i liten grad hittil lagt vekt på å analysere konsekvenser av sosial endring på individnivå. En har, f. eks. i studier av geografisk mobilitet, i overveiende grad operert med mennesker som aggregerte størrelser. Imidlertid har det i mange lokalsamfunn oppstått konflikter på individnivå mellom på den ene siden menneskers ønsker om stabilitet i bosettingen og på den andre siden en samfunnsutvikling preget av rask urbanisering. Ved å fokusere oppmerksomheten på konfliktdimensjonen mobilitet-stabilitet på individnivå vil vi oppnå to ting: For det første vil vi kunne belyse hvordan ulike individgrupper tilpasser seg endrede samfunnsforhold. En analyse av immobilitetspreferanser kan gi oss økt innsikt i in-

dividers bostedspreferanser, og derigjennom deres vurdering av egne levekår i ulike bostedstyper. Med immobilitetspreferanser forstår vi preferanser rettet mot det å flytte. Og for det andre vil vi kunne avdekke fordelingsvirkninger av urbaniseringsprosessen for individer med varierende beholdning av individuelle ressurser. Vi tenker her i første rekke på de interne effekter av geografisk mobilitet. Med interne effekter forstår vi de effekter som knytter seg direkte til levekårsendringer hos det individ eller det hushold som flytter.

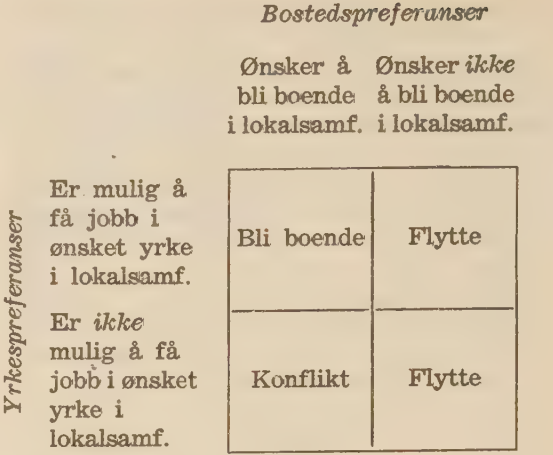
Det omtalte konfliktforhold mellom mobilitet og stabilitet kan fortone seg som mye av et paradoks. I del II av rapporten ble de kumulative fordelingsmønstre av lokaliserte offentlige servicetilbud og arbeidsplassstilbud beskrevet. De mest urbaniserte områdene hadde det klart beste tilbud av viktige offentlige servicetilbud som utdanningstilbud og tilbud av primære helsetjenester. Arbeidsplasstilbudet er dessuten større, og yrkesvalgmulighetene bredere på urbaniserte arbeidsmarkeder enn i spredtbygde strøk. Når flyttere i hele etterkrigstiden har gått fra spredtbygde strøk til tettbygde strøk, skulle dette fra et individuelt synspunkt tilsynelatende fortone seg som en endring i positiv retning; levekårene på en rekke viktige felter ville bli forbedret ved å flytte til urbaniserte områder. Og fra samfunnets synspunkt skulle en slik romlig omfordeling av befolkningen fortone seg som en optimal tilpasning, både ut fra nasjonale økonomiske målsettinger om en rask økonomisk vekst, og målsettinger om en bedring og utjevning av levekårene mellom grupper av individer. Men så har det vist seg at ulike grupper av individer, både flyttere og ikke-flyttere, slett ikke samstemmer i at den geografiske konsentrasjonen av mennesker og aktiviteter i de mest urbaniserte områdene er en positiv utvikling. Flere norske undersøkelser har vist at folk ofte gir uttrykk for sterke immobilitetspreferanser.²⁰⁾ For mange, kanskje de fleste, er det å flytte fra et sted til et annet noe velferdsnedsettende i seg selv, uavhengig av de eventuelle konsekvenser flyttningene fører med seg når det gjelder de øvrige goder (levlekårskomponenter) som inngår i individenes preferansestruktur. Og immobilitetspreferansene har vist seg å være sterkest i de minst urbaniserte områder. Folk som tilsynelatende kunne bedret sine levekår mest ved å flytte har de sterkeste immobilitetspreferanser.

Hvilke forhold er det som gjør at vi i et land med store regionale ulikheter i sysselsettingstilbud og yrkesvalgmuligheter, og i tilgjengelighet til og bruk av offentlige og pri-

vate servicetilbud finner den høyeste andelen av personer med sterke immobilitetspreferanser bosatt i områder med den dårligste tilgang på service- og arbeidsplassstilbud, og de laveste lønns- og inntektsforhold? Det har vært forsøkt forklart med argumenter om irrasjonell atferd og mangel på informasjon om de potensielle tilflyttingsstedene. Underforstått at hvis folk oppførte seg rasjonelt, ville de uten å nøle flytte inn til byene med bedre servicetilbud, større yrkesvalgmuligheter og høyere inntekt. Andre har ment at det nettopp er uttrykk for rasjonell atferd for grupper av mennesker å ikke ville flytte fra spredtbygde til tettbygde strøk.

For å kunne belyse spørsmålet om immobilitetspreferanser bygger på rasjonelle holdninger, eller om de er utslag av irrasjonalitet, mangel på informasjon om fordelene ved bytilværelsen og geografisk «inertia» (treghet) nærmere, skal vi ta for oss en forenklet, men realistisk flyttesituasjon. Svært forenklet kan en si at flytting fra et lokalsamfunn blir bestemt ut fra to hovedfaktorer:

Individets yrkespreferanser og bostedspreferanser. Beslutningsteoretisk kan dette settes opp i en firefeltstabell (figur 13.1.1): ²¹⁾



Figur 13.1.1: Potensielle konflikter og sammenfall mellom bostedspreferanser og yrkespreferanser i en hypotetisk flyttesituasjon.

Som vi ser av figuren, er det fire mulige resultater av denne enkle tofaktoranalysen. Tre av dem er ukompliserte, mens den fjerde utgjør den konfliktsituasjonen, vi har omtalt tidligere. Det gis to ulike løsninger på denne konflikten: Man kan enten skifte yrke for å

Tabell 13.1.1: Andel som vil skifte yrke for å beholde bosted etter kjønn, alder, utdanningsnivå og bostedstype. Prosent. Hele landet.

Andel som vil skifte yrke for å beholde bosted	Bostedstype				Alle
	Spredtbygde	Tettbygde < 10 000	Tettbygde 10 000—50 000	Tettbygde > 50 000	
Alle	69,3	74,5	64,9	59,4	66,7
Menn	68,6	70,4	50,0	51,3	60,8
Menn i alderen 17—29 år	67,3	64,3	(27,8)	47,9	56,3
Menn i alderen 30—59 år	67,0	71,0	51,7	53,8	61,4
Menn i alderen 60 år og over ..	(82,4)	78,3	(80,0)	42,3	67,1
Kvinner	70,7	80,6	83,8	71,3	75,9
Kvinner i alderen 17—29 år ..	36,4	63,3	66,7	55,3	55,9
Kvinner i alderen 30—59 år ..	83,0	87,0	92,5	76,9	83,4
Personer med utdanning under realskolenivå	77,8	80,1	64,4	67,2	73,4
Personer med utdanning på realskolenivå eller høyere ..	52,9	65,6	65,6	51,3	57,4
Menn med utdanning under realskolenivå	75,7	77,5	55,7	59,0	68,7
Menn med utdanning på realskolenivå eller høyere	54,4	55,0	36,0	43,9	48,0
Kvinner med utdanning under realskolenivå	82,7	85,1	82,8	78,6	81,9
Kvinner med utdanning på realskolenivå eller høyere	50,0	75,8	84,6	63,0	69,1

Kilde: Levkårsundersøkelsens intervju 1973/74. Tall i () indikerer at prosentueringsgrunnlaget er mindre enn 20 personer.

beholde bosted, eller skifte bosted for å beholde yrke. I Levekårsundersøkelsens intervju ble det stilt et hypotetisk spørsmål om man ville foretrekke å skifte yrke for å beholde bostedet, eller å skifte bosted for å beholde yrket, hvis man ikke kunne fortsette i sitt yrke der hvor man bodde. I tabell 13.1.1 vises andelen som svarte at de ville skifte yrke for å beholde bosted etter kjønn, alder, utdanningsnivå og bostedstype.

Vi kan trekke ut følgende hovedtendenser fra tabellen:

- 1) Andelen av personer med sterke bostedspreferanser er større enn andelen med sterke yrkespreferanser i alle bostedstyper, men differansen varierer med bostedstype.
- 2) Andelen av personer med sterke bostedspreferanser er størst i de minst urbaniserte strøk.
- 3) Bostedspreferansene er gjennomgående sterkere hos kvinner enn hos menn i alle bostedstyper.
- 4) Bostedspreferansene er sterkere hos eldre enn hos yngre personer. Dette gjelder for både menn og kvinner.
- 5) Bostedspreferansene er sterkere hos personer med et lavt utdanningsnivå enn hos personer med et høyere utdanningsnivå.

Den klare overvekt i andelen av personer hvor bostedspreferansene er sterkere, indikerer at immobilitetspreferanser generelt er viktige i individers preferansestruktur. Men immobilitetspreferansene viser seg å være sterkere i de minst urbaniserte strøk. I tillegg viser tabellen at immobilitetspreferansene (bostedspreferansene) er sterkere hos kvinner enn hos menn, hos eldre enn hos yngre, og hos personer med lav utdanning enn hos personer med høy utdanning. Hva sier dette oss som vi kan bruke til å forstå hvilke faktorer det er som fremmer immobilitet hos mennesker?

Det peker seg ut to dimensjoner, som ser ut til å virke inn på graden av mobilitet: Personens individuelle ressurser og personens bostedstype. Vi vet at det er en ulik fordeling av individuelle ressurser mellom ulike individer og grupper av individer i samfunnet. Vi snakker på bakgrunn av dette om ressurs svake og ressurs sterke individer eller individgrupper. Om en person er ressurssterk eller ikke avgjøres på grunnlag av sammenhengen mellom personens ressursutrustning og tildelingen av goder og byrder i samfunnet. En ressurssterk person er en person med en type individuelle ressurser som gir en større andel av samfunnets goder og en mindre andel av samfunnets byrder enn hva

det gjennomsnittlig skulle tilfalle personen. Generalisert kan en si at visse typer av individuelle ressurser «tildeler» individer en større andel av samfunnets goder, og at andre typer av ressurser «tildeler» individer en større andel av samfunnets byrder. Individers beholdning av individuelle ressurser skaper m.a.o. kumulative fordelinger av goder og byrder mellom samfunnsmedlemmer.

Hvilke typer av individuelle ressurser fører til kumulative fordelinger av henholdsvis goder og byrder? En opphopning av goder finner vi hos personer som er yrkesaktive, har god utdanning og god helse. De er oftere menn enn kvinner, er oftere under 50 år enn over 50 år, og bor oftere i de mest urbaniserte strøk enn i de minst urbaniserte strøk. Dette er de ressurssterke individene. En opphopning av byrder finner vi hos personer som ikke er yrkesaktive, har dårlig utdanning og dårlig helse. De er oftere kvinner enn menn, er oftere over 50 år enn under, og bor oftere i perifere strøk enn i sentrale strøk. Dette er karakteristiske trekk ved ressurs svake individer. Personer som ifølge tabell 13.1.1 har sterke bosteds- eller immobilitetspreferanser er m.a.o. det vi ofte kaller for ressurs svake individer.

13.2 INDIVIDUELLE RESSURSER, ARENATYPER OG LEVEKARS-KOMPONENTER

Hva er så grunnen til at ressursfattigdom resulterer i sterke immobilitetspreferanser? Er det spesielle kjennetegn ved den typen av ressurser som ressurs svake individer har, som kan kaste lys over dette spørsmålet? To viktige dimensjoner ved individuelle ressurser er hvor flyttbare ressursene er og hvor lett de kan omsettes i levekårskomponenter på arenaer i ulike bostedstyper (arenasystem). Dvs. ressursenes grad av mobilitet og konvertibilitet. Det vil her være tale om en gradvis økning/minskning av ressursenes mobilitet og konvertibilitet, og ikke om en todeling i mobile og ikke-mobile, og konvertible og ikke-konvertible ressurser.

Ressursenes grad av mobilitet er avhengig av om de er bundet til individer eller om de er knyttet til bestemte geografiske områder eller bostedstyper. Ressurser som er bundet til individer vil vi kalle for personbundne ressurser, og individuelle ressurser som er sterkt knyttet til bestemte geografiske områder for stedsbundne ressurser. Grad av konvertibilitet bestemmes av om ressursene er generelle eller spesifikke. Vi får altså to hovedtyper av individuelle ressurser, personbundne og stedsbundne individuelle res-

surser, som enten kan være spesifikke eller generelle i sin karakter. Ved hjelp av en firefeltstabell kan vi rangere ressursenes grad av mobilitet og konvertibilitet (figur 13.2.1):

Figur 13.2.1: *Hovedtyper av individuelle ressurser.*

		konvertibilitet →	
		spesifikk ressur	generell ressur
mobilitet ↓	stedsbundet ressur	I	II
	personbundet ressur	III	IV

Vi får dermed fire hovedtyper av individuelle ressurser:

I. *Spesifikk, stedsbundet ressur.*

Som det fremgår av figur 13.2.1 er dette den minst mobile og konvertible kategorien av individuelle ressurser. Denne ressurstypen er knyttet til et bestemt arenasystem, og kan ikke flyttes med til og gi avkastning i andre arenasystem. Et eksempel på denne typen av ressurser er sosiale nettverk. Sosiale nettverk utgjøres av mennesker, og selv om det finnes generelle trekk m.h.t. materielle forutsetninger for eksistensen av sosiale nettverk, vil de i sin karakter være unike. En nødvendig betingelse for deltakelse i et bestemt sosialt nettverk er at individene bor i nærheten av hverandre, f. eks. i samme arenasystem. Hvis en person flytter fra arenasystemet, vil relasjonene med de andre deltakerne i nettverket brytes, og det sosiale nettverks betydning som en individuell ressur for individet vil ikke lenger eksistere.

II. *Generell, stedsbundet ressur.*

Denne typen av individuelle ressurser er knyttet til arenaer som finnes i arenasystem av en bestemt størrelse og utforming. Denne ressurstypen gir avkastning på arenaer som finnes i noen, men ikke i alle arenasystem. De vil ofte ha sterke islett av personlig erfaring og uformell kompetanse, som gjør dem vanskelig å omsette i levekårskomponenter på arenaer i alle arenasystem. Ressurser av denne typen er som regel lite spesialiserte, og er

knyttet til hele menneskets virksomhet. Eksempel på slike ressurser er uformell kompetanse knyttet til ulike former for yrkesaktivitet. Eksempelvis vil det å ha vært småbruker i 20 år uten å ha gått på jordbrukskole være en ressur av denne typen.

III. *Spesifikk, personbundet ressur.*

Denne typen av ressurser kjennetegnes av at det er en funksjonelt definert ressur. Dvs. at den er knyttet til utførelsen av bestemte oppgaver eller virksomheter. Denne typen av ressurser er derfor vanligvis bundet til en yrkesrolle. Den vil ofte være sterkt spesialisert. Jo mer spesialisert ressursen er, jo mer spesifikk vil den være, og jo mer avhengig vil den være av bestemte arenaer for å kunne anvendes. Et eksempel på ressurser av denne typen er formell utdanning. Formell utdanning er en personbundet ressur i den forstand at individer kan ta sine eksamenspapirer med seg, de «bærer» sin kompetanse med seg. Ressurser av denne typen er i prinsippet ikke avhengig av personlige kontakter eller spesiell miljøtilknytning for å kunne anvendes. Formell kompetanse er adgangstegnet til arenaer.

IV. *Generell, personbundet ressur.*

Dette er de mest mobile og konvertible individuelle ressurser. De er verken knyttet til bestemte arenaer eller arenasystem. De er m.a.o. av generell verdi for individer. Et eksempel på en slik ressur er helse. Helse er en personbundet ressur, da den er en «del» av individet, og den er generell fordi god helse er av positiv verdi uansett hvor, når og i hvilken situasjon individer befinner seg.

Hvis vi anvender disse analytiske kategoriene til å bestemme hvilke typer av ressurser som karakteriserer personer som ifølge tabell 13.1.1 hadde sterke bostedspreferanser, vil vi finne at ressursene bærer preg av lav grad av mobilitet og konvertibilitet. Kvinner er mindre mobile enn menn, som en følge av at det tradisjonelle kjønnsrollemønster fører til at kvinner ofte har mer uformell enn formell kompetanse. Økende alder fører også vanligvis til at mobiliteten blir mindre på grunn av etablerte sosiale relasjoner i form av familie og deltakelse i sosiale nettverk, og reduserte muligheter på arbeidsmarkedet som en følge av dårligere helse. Lav utdanning betyr liten formell kompetanse og gir mindre arbeidsplassstilbud og færre yrkesvalgmuligheter på arbeidsmarkedet enn høy ut-

danning. For å si det enkelt: Ressurssvake individer har sterke bosteds- eller immobilitetspreferanser, fordi deres individuelle ressurser er lite mobile og konvertible. Dvs. at ressursvake individer er mer avhengig av en stabil tilknytning til bestemte geografiske områder, slik at de kan få anledning til å etablere uformelle, sosiale relasjoner med andre individer. Aase hevder at «mange av de atferdstrekk en finner hos ressursvake grupper innen bysamfunnet tar sikte på å gjøre maksimal bruk av tilgjengelige ressurser, eller å kompensere for mangel på ressurser». (Aase 1977, s. 145). Eller for å si det på en annen måte, at typen av geografiske omgivelser betyr mer for ressursvake gruppers levekår enn for levekårene til ressurssterke grupper av individer.

Materielle tilganger og miljøtilganger utgjør tilsammen de stedbundne, kollektive ressursene i arenasystemet. Med utgangspunkt i hvilke typer av goder arenaer gir som avkastning på investerte ressurser, kan vi analytisk skille ut to hovedtyper av arenaer: markedsarenaer og ikke-markedsarenaer. Med markedsarenaer forstås gjerne arenaer der ulike parter «frivillig» kan utveksle varer og tjenester. Slik begrepet markedsarenaer brukes, innebærer det også vanligvis at transaksjoner gir seg pengemessige uttrykk. Menneskers levekår vil da til dels påvirkes av det som skjer på markeder: hvor friksjonsfritt transaksjoner kan inngås, tilgangen på ulike goder og tjenester, etterspørselen etter det en selv kan tilby osv. Levekårene påvirkes også av hvilke samfunnsområder som er unndratt markeder, f. eks. personlige forhold. Endelig kan eksistensen eller fraværet av markeder redusere eller øke ulike typer av omkostninger som selv ikke måles på disse markedene. Menneskers levekår påvirkes derfor på mange måter av markeders struktur og funksjonsmåte — og av om det på et gitt område er etablert markeder. En stor del av de goder vi konsumerer, er framstilt som svar på etterspørsel på markeder, og både produktspektrum og prisforhold blir i stor grad avgjort her. Markeders struktur kan påvirke kvaliteten på tjenester og hvor effektivt ressurser utnyttes. Markeder bestemmer imidlertid ikke bare hva mennesker kan konsumere, men også de midler de har til rådighet for konsum — deres arbeidsinntekt. Markedsarenaer gir m.a.o. avkastning først og fremst i form av inntektsgodder.

Samtidig er en rekke tjenester unndratt markeder og markedets prissetting. Det gjelder f. eks. gratis omsorgstjenester i hjemmet, eller en rekke frie miljøgoder. Det gjelder

også arbeid utenfor markeder, som kan bestå av egenarbeid og transaksjoner med andre på byttebasis. Mulighetene for å drive arbeid utenom markeder er i stor grad avhengig av arenasystemets størrelse og utforming. Ikke-markedsarenaer gir avkastning først og fremst i form av miljøgoder.

For å utføre aktiviteter på arenaer kreves det at individene setter inn ressurser. Et viktig analytisk spørsmål i denne sammenheng er hvilke individuelle ressurser det er som anvendes på de ulike arenatypene, og som gir den beste avkastningen for individene. Vi husker at et karakteristisk trekk ved transaksjoner på markedsarenaer var at de gav seg pengemessige uttrykk. Inntekt er en viktig ressurs for aktivitet på markedsarenaer. Inntekt er nært knyttet til de personbundne ressursene. Dess flere personbundne ressurser (f. eks. god utdanning) individer har, dess større inntekt vil de tendere til å ha. Personbundne ressurser er m.a.o. den ressurstypen som gir den beste avkastningen på markedsarenaer. Dess flere felter det er etablert markeder på, dess større betydning får personbundne, individuelle ressurser. Ressurssterke personer, altså individer med store personbundne ressurser, har de beste forutsetninger for å konkurrere om goder på markeder.

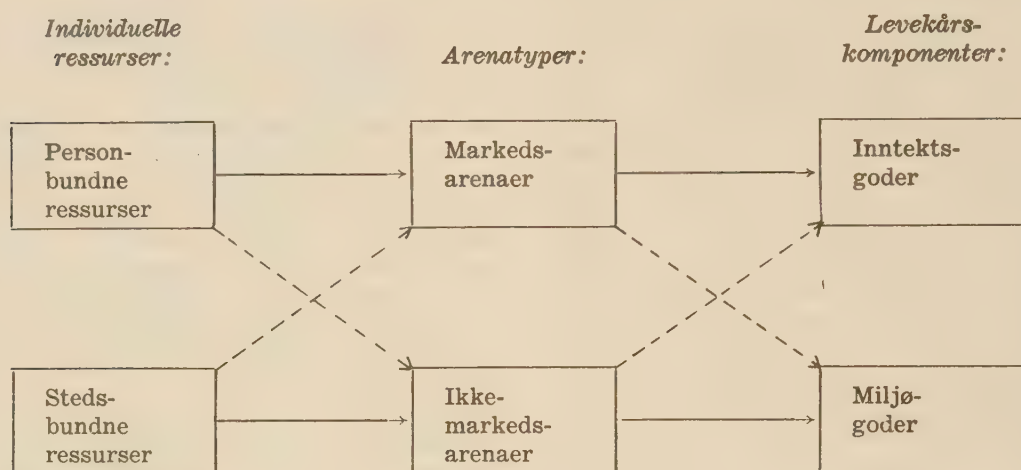
Omvendt betyr dette at ressursvake personer, dvs. individer med små personbundne ressurser, men med god tilgang på stedsbundne, individuelle ressurser, vil ha mindre gode forutsetninger for å konkurrere om goder på markedsarenaer. Som vi husker fra gjennomgåelsen av de ulike kombinasjoner av individuelle ressurser, var stedsbundne ressurser knyttet til bestemte arenasystem. De kunne ikke flyttes med til og gi avkastning i andre arenasystem. Stedsbundne, individuelle ressurser er derfor først og fremst egnet til å settes inn på ikke-markedsarenaer, hvor stabile, uformelle relasjoner med andre individer er av stor betydning.

Vi har på de foregående sidene sett på forholdet mellom arenatyper og levekårskomponenter på den ene siden, og på forholdet mellom individuelle ressurser og arenatyper på den andre siden. Ser vi disse tre elementene i sammenheng, kan det illustreres slik det er gjort i figur 13.2.2. De heltrukne pilene viser de vanligste relasjonene mellom ulike kategorier av individuelle ressurser, arenaer og levekårskomponenter, mens de stiplede pilene indikerer sammenhenger som er mindre vanlige. Den grunnleggende analysemodellen er den samme som det ble redegjort for i punkt 4.2. Figuren representerer et forsøk på å pre-

sisere den grunnleggende analysemodellen ved å innføre analytiske begreper (kategorier), som er forsøkt tilpasset analysefor-

målene i denne rapporten. Det må dog tilføyes at det er en svært enkel presisering av Coleman-modellen som her er foretatt.

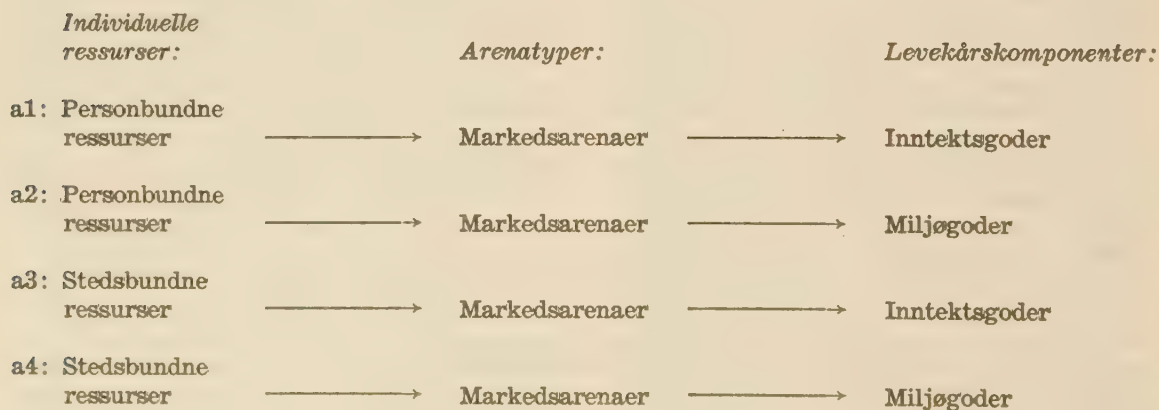
Figur 13.2.2: Relasjoner mellom analytiske kategorier av individuelle ressurser, arenatyper og levkårskomponenter.



Med utgangspunkt i figuren kan vi analytisk skille ut to dimensjoner når det gjelder måter mennesker kan konvertere individuelle ressurser til levkårskomponenter på. Den ene hovedmåten vil vi kalle kommersialisering, dvs. at goder produseres og omsettes i markedet. Den andre hovedmåten vil vi kalle

for ulønnet produksjon, dvs. at goder produseres ved arbeid utenfor markedet. Innenfor hver av disse hovedgruppene kan vi så igjen skille ut fire undergrupper, slik at vi i alt får åtte forskjellige atferdstyper. Vi skal først se litt nærmere på de atferdstyper som kommer inn under kommersialisering (figur 13.2.3):

Figur 13.2.3: A. Kommersialisering.



Atferdstype a1

representerer situasjoner hvor personbundne ressurser settes inn på markedsarenaer, og gir avkastning i form av inntekts-goder. Dette utgjør m.a.o. vanlig markedsatferd, og er den

atferdstype som er den mest karakteristiske i dagens samfunn. Eksempler på dette er alle typer av lønnet produksjon eller arbeid i markeder.

Atferdstype a2

impliserer at miljøgoder kan kjøpes i markedet. Det inntreffer når det i arenasystem er blitt knapphet på miljøgoder, som tidligere var mer eller mindre frie goder. Knapphet på miljøgoder betyr at godene kommersialiseres. Dette er en situasjon som særlig gjør seg gjeldende i de mest urbaniserte strøk. Miljøgoder som f. eks. et godt bomiljø, må man i storbyer konkurrere om på markedet.

Atferdstype a3

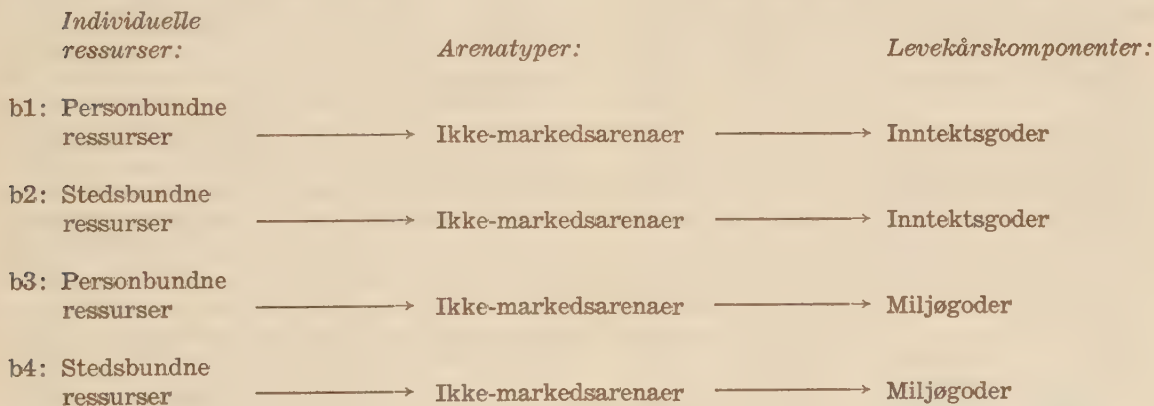
inntreffer når det på markedsarenaer blir etterspørsel etter stedsbundne, individuelle ressurser. Eksempler på dette kan være utbredelse av turisme til mindre lokalsamfunn, som kan føre til at lokalbefolkningens uformelle kompetanse blir etterspurt for utførelse av ulike typer av arbeid og tjenester. Lokalbefolkningens innsats av stedsbundne ressurser blir kompensert ved kontantinntekter. Et annet eksempel på dette er anleggsarbeid i lokalsamfunn, f. eks. i forbindelse med kraftutbygging. Lokalbefolkningen blir da ofte benyttet som ufaglært arbeidskraft til anleggsarbeid, som ikke krever spesifikke, personbundne ressurser (formell kompetanse).

Atferdstype a4

er en noe sjeldnere forekommende variant. Den impliserer at stedsbundne, individuelle ressurser konverteres på markedsarenaer til miljøgoder. Et eksempel på dette vil være en person som får betalt for å se etter en annens hytte på fjellet ved selv å kunne bruke hytta når eieren ikke benytter den, og ikke i form av kontante ytelser.

Med ulønnet produksjon, eller arbeid utenfor markedet, forstår vi «produktivt arbeid som utføres utenfor den lønnete arbeidstid, som ikke omfattes av de gjeldende nasjonalregnskapsstørrelser (med ett unntak: boligbygging), og som alternativt kunne ha vært erstattet ved kjøp av varer og tjenester i markedet». (Offer-Ohlson 1975, s. 1). I tillegg til dette, som vi kan kalle for egenarbeid, omfatter ulønnet produksjon også visse typer av virksomheter der arbeidsresultatet er gjenstand for bytte, så som bytte av arbeid og tjenester, og til sist omfatter det dugnad. Følgende atferdstyper kommer dermed inn under ulønnet produksjon, slik vi har definert begrepet her (figur 13.2.4):

Figur 13.2.4: B. Ulønnet produksjon.



Atferdstype b1

betyr at personbundne ressurser brukes på ikke-markedsarenaer og gir avkastning i form av inntektsgoder. Dette skjer ved f. eks. bytte av arbeid og tjenester, som det kreves formell kompetanse for å utføre. Et eksempel på dette ville vi ha hvis en rørlegger bytter arbeid med en elektriker. Ingen penger blir utvekslet ved et slikt bytte, men det er en stilltiende avtale at omfanget av det arbeid som utføres er av noenlunde lik størrelsesorden.

Atferdstype b2

finner vi for det første ved ulike typer av egenarbeid som f. eks. husbygging, vedlikeholds- og oppussingsarbeid i boligen, egenproduksjon av frukt og grønnsaker, egenproduksjon av klær ved syng og strikking, og daglig hus- og omsorgsarbeid i hjemmet, som f. eks. barnepass, pass av gamle og syke, oppvask, skopuss, barbering osv., som alternativt kunne ha vært erstattet ved kjøp av varer og/eller tjenester i markedet.

For det andre finner en denne atferdstype i forbindelse med ulike former for dugnad. Når individer hjelper andre med et arbeid og det ikke er avtalt eller underforstått at det skal gjøres opp for arbeidet, kalles arbeidet for dugnad. Denne hovedtypen av dugnad dreier seg om hjelp til andre, dvs. å dekke andres private behov. Dette er altså en form for bytte av arbeid, men her gjelder det arbeidsoppgaver, som «kun» krever uformell kompetanse. Men dugnad kan også være former for arbeid for å dekke (egne) kollektive behov. Eksempler på slike former for dugnad kan være boligbyggelaget, som ønsker å bygge garasjer. Ved å yte dugnadsinnsats kan dette gjøres mye billigere enn ved å kjøpe alle varer og tjenester i markedet. Eller det kan være utkantskommunen som ønsker veiforbindelse til et lokalsamfunn i kommunen. Det er dyrt å «kjøpe» veien ved å betale for alle tjenester som må ytes, og prosjektet er (kanskje) lavt prioritert av de bevilgende myndigheter, fordi det bor for få mennesker i lokalsamfunnet (jfr. «per-capita-ideologien»). Ved å sette inn felles innsats av hele lokalsamfunnets befolkning kan en likevel få veien (idrettsplassen, samfunnshuset) bygget.

Atferdstype b3

er en sjeldnere atferdstype, og er derfor vanskeligere å finne gode eksempler på. Et eksempel på denne atferdstypen ville være hvis individer setter sin formelle kompetanse inn på ikke-markedsarenaer, f. eks. i nærmiljøet, og får avkastning i form av miljøgoder, som f. eks. bedre naboforhold.

Atferdstype b4

hører strengt tatt ikke inn under definisjonen av ulønnet produksjon, fordi resultatene av denne type atferd ikke alternativt kan erstattes ved kjøp av varer og/eller tjenester i markedet. Vi tar den likevel med her, da den utgjør den vanligste (og kanskje viktigste) type av atferd på ikke-markedsarenaer. Eksempler på denne atferdstype kan være bruk av nærmiljø generelt, og sosiale nettverk spesielt, i ulike sammenhenger. F. eks. til personlig tilfredsstillelse og sosial aktivitet som ikke kan kjøpes i markedet, eller som arena for utveksling av informasjon om forhold i lokalsamfunnet. Inn under denne kategorien av atferd hører også utnyttelse av visse typer av frie miljøgoder.

Vi har nå tatt for oss noen av de vanligste atferdstyper, som hører inn under det vi har definert som kommersialisering og ulønnet produksjon. Vi vil, før vi går videre i analysen, understreke at de ulike

atferdstyper representerer såkalte «idealtyper», dvs. teoretisk rendyrkede eksempler av observert atferd. Disse forskjellige atferdstyper vil på ulike måter påvirke individers levekår avhengig av individenes beholdning av ressurser og de strukturelle forhold i omgivelsene. Av stor betydning i denne sammenheng er det å få avdekket fordelingsvirkninger av atferdstypene på ulike grupper av individer i ulike regioner. Dvs. hvilke atferdstyper som forsterker og hvilke som reduserer ulikheter i levekår mellom individer i og mellom ulike regioner. I et slikt fordelingsperspektiv er det særlig atferdstypene a2 og a3, og b1 og b2, som er de mest interessante. Vi skal derfor i det følgende kort se på noen av de viktigste fordelingsvirkninger av disse fire atferdstypene.

Atferdstype a2 impliserer at miljøgoder omsettes i markedet. Vi har tidligere i avsnittet vist at personbundne ressurser er den ressurstypen som gir størst avkastning på markedsarenaer. Av dette følger at jo flere felter det er etablert markeder på, desto større betydning får personbundne ressurser. Når goder som tidligere var frie goder, blir markeds-goder, stiller dette økte krav til individers personbundne ressurser. En slik utvikling mot en større grad av kommersialisering vil følge og favorisere individer med store personbundne ressurser, dvs. ressurssterke personer, som har de beste forutsetninger for å kunne konkurrere om goder på markedet. Konsekvensen av en slik utvikling vil bli tendenser i retning av større regionale og sosiale ulikheter i levekår.

Vi kan sterkt forenklet si at atferdstype a3 får konsekvenser for individer og regioner gjennom den økte tilgang på kontantinntekter, som konverteringen av stedsbundne, individuelle ressurser på markedsarenaer medfører. Disse konsekvensene viser seg imidlertid først på litt lengre sikt. På kort sikt vil det knytte seg mange fordeler til en økning av kontantinntekter både for regioner og for individer. Problemene på lang sikt henger sammen med at den økte tilgangen på kontantinntekter river grunnen under for det tradisjonelle eksistensgrunnlag i mindre lokalsamfunn. Som oftest vil lokalsamfunn av denne type være utpregede primærnæringsamfunn. I slike samfunn er avhengigheten av markedsarenaer og tilgangen på kontantinntekter vanligvis mindre enn i andre bostedstyper. Den dominerende sosiale organisasjonsform vil være preget av en høy selvforsyningsgrad og en stor ulønnet produksjon, som innbyggerne har tilpasset seg til. Når nye arbeidsplasser kommer til lokalsamfunnet i form av anleggsarbeid, vil noen av innbyggerne oppgi sine

primærnæringsaktiviteter, og ta lønnet arbeid som anleggsarbeidere. De tilpasser seg til en ny situasjon med lønnet arbeid og god tilgang på kontantinntekter. Problemene oppstår når anleggsarbeidet er ferdig, og det ikke er skaffet erstatningsarbeidsplasser til lokalsamfunnet. De mennesker som gikk over i lønnet arbeid, vil ofte ha vanskelig for å gå tilbake til sin tidligere virksomhet. For det første fordi jorda har ligget brakk i flere år og gårdsbruket ofte har forfalt, og for det andre fordi de har vendt seg til en god tilgang på kontantinntekter. Ofte blir problemene «løst» ved å flytte til mer urbaniserte strøk, hvor det finnes arbeid for ufaglært arbeidskraft. Men her oppstår nye problemer som en følge av at det er ressursvake individer som flytter. Og som vi har pekt på, har personer med små personbundne ressurser vanskelig for å konkurrere om goder på markedet. Og de flytter til områder hvor de fleste transaksjoner skjer i markedet. På aggregert nivå vil det gi seg utslag i økt geografisk mobilitet, avfolkning av utkantstrøk og en økt konsentrasjon i urbaniserte områder. Igjen gjør det seg gjeldende tendenser i retning av større regionale og sosiale ulikheter i levekår.

Undersøkelser, som har vært foretatt, har som en generell tendens vist at ulønnet produksjon avtar med økende urbaniseringsgrad. (Offer-Ohlsen 1975). Dvs. at omfanget av arbeid utenfor markedet er størst i de spredtbygde strøk. Et unntak fra denne generelle tendens utgjør stabile og etablerte nærmiljøer i urbaniserte strøk. Felles for disse områdene er at majoriteten av innbyggerne der er det vi har kalt for ressursvake personer. Arbeid utenfor markedet kan av slike grupper av individer bli brukt til å kompensere for mangel på personbundne ressurser (som bl.a. resulterer i lav inntekt på det ordinære arbeidsmarked), og til å skaffe seg goder som disse gruppene vanskelig kunne ha skaffet seg i markedet (f.eks. å bedre den materielle standard ved egenarbeid). På tilsvarende måte har vi sett at lokalsamfunn med små stedsbundne, kollektive ressurser har kunnet dekke kollektive behov ved ulønnet produksjon (dugnad), som de ikke hadde kunnet dekke over ordinære budsjetter. Ulønnet produksjon virker m.a.o. i retning av å utjevne regionale og sosiale ulikheter i levekår. Vi har altså kunnet konstatere at mens kommersialisering skaper kumulative fordelinger av goder og byrder, skaper ulønnet produksjon kompenserende fordelinger av goder og byrder i samfunnet.

For kort å oppsummere: Vi har i dette avsnittet fokusert oppmerksomheten på konflikten på individnivå mellom samfunnets

krav om mobilitet og mange menneskers preferanser for stabilitet i bosettingen. Vi viste at immobilitetspreferansene er sterkest hos personer bosatt i de minst urbaniserte strøk. Samtidig vet vi fra del II at det er klare tendenser til opphopning av inntekts-goder i de mest urbaniserte strøk. Det kan på bakgrunn av dette være problematisk å forklare immobilitetspreferanser som uttrykk for rasjonell atferd, hvis ikke mennesker har preferanser for ulike typer av goder. Vi har imidlertid i del III kunnet konstatere at miljøgodene har en invers romlig fordeling med tilsvarende sterke tendenser til opphopning i de minst urbaniserte strøk. Målet må derfor være å komme fram til en samlet vurdering av individers levekårs-situasjon, hvor både inntekts-goder og miljøgoder inngår. For å oppnå dette må ulike typer av individuelle ressurser relateres til ulike arenatyper som i varierende omfang er tilgjengelig i ulike bostedstyper. Vi fant at personbundne og stedsbundne, individuelle ressurser, og markeds- og ikke-markedsarenaer representerte fruktbare analytiske dimensjoner for å forstå individers preferanser for bostedstype.

Ikke alle disse kombinasjoner av individuelle ressurser og arenatyper er like «effektive» m.h.p. å fremskaffe ulike typer av goder for individene. Omfanget av kommersialisering (markedsarenaer) og graden av arbeidsdeling er sentrale faktorer for å forklare fordelingen av goder og byrder mellom individer i ulike bostedstyper. For å kunne uttale seg om individers samlede levekårs-situasjon er det nødvendig å se individuelle ressurser i relasjon til slike strukturelt betingede forhold i arenasystemet. I neste avsnitt skal vi se litt nærmere på hvilke forhold det er som avgjør hvor nyttige ulike typer av ressurser er for individene, og i hvilken grad de kan anvendes på forskjellige arenatyper i ulike arenasystem.

13.3 INDIVIDERS RESSURSER OG OMGIVELSERS RESSURSKRAV

Når positive sider ved storbyer som bostedstype skal fremheves, legges det særlig vekt på den store «valgfrihet» som konsentrasjon av aktiviteter fører med seg på mange viktige felter for menneskers levekår. Felter som trekkes fram er bl.a.:

- 1) Stort arbeidsplassstilbud og et høyt lønns- og inntektsnivå.
- 2) Gode yrkesvalg- og karrieremuligheter.
- 3) Bredt utdanningstilbud — særlig på høyere nivå.

- 4) God tilgjengelighet til helsetjenester av høy kvalitet.
- 5) Rikholdig utvalg av private servicetilbud.
- 6) Stort tilbud av kulturaktiviteter av ulike slag.

Men som vi flere ganger tidligere har pekt på er det ikke tilstrekkelig bare å se på tilgjengelighet til stedsbundne goder i et arena-system, når individers levekårssituasjon skal vurderes. Vi må også trekke inn i analysen de ressursmessige forutsetninger hos ulike grupper av individer for å nyttegjøre seg stedsbundne goder. Og disse ressursmessige forutsetninger varierer mellom individgrupper. På samme måte varierer de krav på individuelle ressurser som omgivelsene stiller i ulike bostedstyper. Arenaegenskapene avgjør hvilke typer av individuelle ressurser som kan brukes i ulike arenasystem, og hvor nyttige de er for individene.

I avsnitt 13.2 skilte vi analytisk mellom ressurssterke og ressursvake personer på grunnlag av ressursenes grad av mobilitet og konvertibilitet. På tilsvarende måte kan vi skille analytisk mellom ressurskrevende og mindre ressurskrevende omgivelser etter hvilke typer av individuelle ressurser omgivelsene stiller krav på. De ulike kategorier av individer og omgivelser kan kombineres på følgende måte ved hjelp av en firefeltstabell (figur 13.3.1):

		Omgivelser	
		Ressurskrevende	Mindre ressurskrevende
Individer	Ressursvake	I	II
	Ressurssterke	III	IV

Figur 13.3.1: Mulige kombinasjoner av individer og omgivelser.

Figuren gir disse kombinasjonene:

- I. Ressurssvake individer i ressurskrevende omgivelser.
- II. Ressurssvake individer i mindre ressurskrevende omgivelser.
- III. Ressurssterke individer i ressurskrevende omgivelser.
- IV. Ressurssterke individer i mindre ressurskrevende omgivelser.

I en levekårssammenheng er det de ressursvake gruppene, som er de mest problematiske. Ressurssterke individer har de individuelle forutsetninger for å kunne utnytte alle typer av stedsbundne, kollektive ressurser i arenasystemet, noe ressursvake individer i større grad mangler. Som vi har hevdet tidligere, er type av geografiske omgivelser viktigere for ressursvake individers levekår enn for ressurssterke. Vi skal derfor i fortsettelsen rette hovedoppmerksomheten mot rute I og II i figur 13.4.1: Ressurssvake individers levekårssituasjon i ressurskrevende og mindre ressurskrevende omgivelser.

Oppdelingen i ressurskrevende og mindre ressurskrevende omgivelser skjer som nevnt med utgangspunkt i hvilke typer av individuelle ressurser, omgivelsene stiller krav på. De omgivelser som i første rekke stiller krav til individers personbundne ressurser, vil vi betegne som ressurskrevende. På tilsvarende måte vil vi betegne omgivelser som stiller mindre krav til individers personbundne ressurser, som mindre ressurskrevende. Det har allerede fremgått av analysen at vi sterkt forenklet kan si at urbane omgivelser er ressurskrevende, og rurale omgivelser mindre ressurskrevende m.h.p. individers beholdning av personbundne ressurser.

Ressurskrevende omgivelser kjennetegnes av at det på de fleste samfunnsområder er etablert markeder, dvs. at godene må kjøpes i markedet. Et annet karakteristisk trekk ved ressurskrevende omgivelser er den langt fremdrevne arbeidsdelingen. Vi har sett mange eksempler på hvordan dette rammer ressursvake grupper av individer særlig hardt. Den sterke profesjonaliseringen og institusjonaliseringen av arbeidsmarkedet i byer fører til at mennesker må ha relativt store personbundne ressurser for å få et tilfredsstillende arbeid. I samme retning virker den kontinuerlig pågående strukturrasjonaliseringen i næringslivet, drevet fram av en stadig raskere teknologisk utvikling. De teknologiske endringer fører til at foretakene oppnår produktivitetssøkninger og bedret lønnsomhet, men dette skjer i stor grad uten særlig omtanke for de mennesker som deltar i produksjonsprosessen. Et tredje utslag av arbeidsdelingen er den romlige differensieringen av ulike funksjoner i urbaniserte strøk, som vi også har sett rammer ressursvake grupper sterkest.

I forrige avsnitt pekte vi på at ressursvake grupper av individer kan kompensere for mangel på personbundne ressurser, hvis omgivelsene gir muligheter for å drive arbeid utenfor markedet. Når vi i dette avsnittet i første rekke skal konsentrere oss om ressursvake individers levekårssituasjon i ulike om-

givelser, er det nødvendig å nysansere inndelingen av omgivelser noe. Det som er viktig å trekke inn i analysen er om omgivelsene virker aktiviserende eller passiviserende på individers ressurser. Aktiviserende omgivelser er omgivelser hvor det er mulig å drive arbeid utenfor markedet, og hvor individer, i tillegg til sine personbundne ressurser, også kan mobilisere og ha nytte av stedsbundne, individuelle ressurser. Passiviserende omgivelser er omgivelser som ikke gir muligheter for å drive arbeid utenfor markedet, og hvor personbundne ressurser er den typen av individuelle ressurser, som mennesker i første rekke har bruk for. Vi kan dermed stille opp følgende typologi av urbane og rurale omgivelser etter type av relasjoner mellom individuelle ressurser og omgivelser hos ressurs-svake individer (figur 13.3.2):

Omgivelsene er:

	Urbane (ressurs- krevende)	Rurale (mindre ressurs- krevende)
Passiviserende	I	II
Aktiviserende	III	IV

Omgivelsene er:

Figur 13.3.2: Typologi av urbane og rurale omgivelser.

Vi skal kort beskrive de fire typene av geografiske omgivelser ved hjelp av noen eksempler. Som et typisk eksempel på urbane, passiviserende omgivelser (I) kan nevnes drabantbymiljøer. I slike miljøer finnes det små muligheter til ulønnet produksjon. Det er vanskelig å etablere sosiale nettverk, fordi drabantbyer ofte er kjennetegnet ved liten stabilitet i bosettingen, og fordi det fysiske miljø snarere vanskeliggjør enn underletter mulighetene for sosial kontakt (få fellesrom og -aktiviteter etc.). Videre er bomiljøet i drabantbyer som regel detaljplanlagt på forhånd og gjort helt ferdig før innbyggerne flytter inn i området. Drabantbymiljøer virker altså klart passiviserende på individers ressurser. Samtidig ligger drabantbyer i ressurskrevende, urbane omgivelser med en omfattende kommersialisering.

Vi nevnte at det finnes unntak fra den generelle tendensen om avtakende ulønnet produksjon med økende urbaniseringsgrad. Aase hevder også at «innenfor byene synes det som

om det i inntektssvake miljøer foregår mer bytte av informasjon og tjenester og mer egenarbeid enn andre steder. Men dette gjelder først og fremst der hvor det er stabile og etablerte nærmiljøer». (Aase 1977 s. 145.) Slike stabile og etablerte nærmiljøer kan tjene som eksempel på urbane omgivelser, som virker aktiviserende på individers stedsbundne ressurser (III).

Eksemplet på rurale, passiviserende omgivelser (II) er de typiske fraflyttingsområder i utkantstrøk. De preges av oppløsningstendenser ved at nærmiljøet og de sosiale nettverk brytes opp. Dette fører med seg at tilgangen på stedsbundne, individuelle (og kollektive) ressurser blir mindre for lokalsamfunnets innbyggere, og mulighetene for arbeid utenfor markedet reduseres.

I motsetning til fraflyttingsområder utgjør levedyktige lokalsamfunn rurale omgivelser, som virker aktiviserende på individers stedsbundne ressurser (IV). Dette er lokalsamfunn hvor de materielle forutsetninger for bosetting er til stede, og hvor materiellstrukturen gir gode muligheter for ulønnet produksjon. Av dette følger også at slike omgivelser er mindre ressurskrevende, fordi omfanget av kommersialiseringen er begrenset.

Den økte graden av arbeidsdeling har redusert produksjonen av varer og tjenester i den ulønnete sektor, noe som har medført en større etterspørsel etter tilsvarende tilbud av varer og tjenester fra den lønnete sektor. Fremveksten av tertiærsektoren og den økende kommersialisering kan på mange måter ses på som en nødvendig konsekvens av arbeidsdelingen i samfunnet. Denne utvikling har som konsekvens at det stilles stadig større krav til individers beholdning av personbundne, individuelle ressurser, samtidig med at de geografiske omgivelser over tid er blitt stadig mer passiviserende.

Tabell 13.3.1 demonstrerer noe av dette. Tabellen viser andelen av personer som opplever miljøulempen innenfor utvalgte felter etter utdanningsnivå og bostedstype. Feltene med miljøulempen er de samme vi har brukt tidligere. Utdanning er kanskje den individuelle ressurs som klart deler mennesker inn i ressurs-svake og ressurssterke grupper. Vi har i tabellen splittet utdanningsvariabelen opp i personer med utdanning under realskolenivå og personer med realskole eller høyere utdanningsnivå for å indikere henholdsvis ressurs-svakhet og ressursstyrke. Det kommer til syne flere interessante trekk i tabellen. For det første ser vi, hvis vi sammenlikner spredtbygde strøk og tettbygde strøk med over 50 000 innbyggere, at andelen som opplever miljøulempen er mye lavere i spredtbygde enn i

Tabell 13.3.1: *Andel personer som opplever miljølemper innenfor utvalgte områder etter utdanningsnivå og bostedstype. Prosent. Hele landet.*

	Bostedstype									
	Spredbygd		Tettbygd < 10 000		Tettbygd 10 000— 50 000		Tettbygd > 50 000		Alle	
	Under real- skolenivå	Realskolenivå eller høyere	Under real- skolenivå	Realskolenivå eller høyere	Under real- skolenivå	Realskolenivå eller høyere	Under real- skolenivå	Realskolenivå eller høyere	Under real- skolenivå	Realskolenivå eller høyere
Miljølemper										
Plaget av støy i sin bolig	13,8	13,9	17,2	15,6	25,4	30,1	31,5	26,6	20,2	21,0
Plaget av luftforurensning på bostedet (røyk, lukt)	8,4	10,0	22,8	17,2	33,9	35,0	29,1	27,7	20,0	21,5
Bostedet vurdert som mindre godt oppvekststed for barn	4,3	6,3	7,6	6,2	15,6	16,2	23,5	13,0	11,1	10,0
Har nesten ingen eller ingen omgang med naboer	13,5	18,1	29,9	38,5	48,4	52,1	55,6	56,0	31,9	41,4
Har ikke gode venner på stedet	8,3	6,3	11,6	7,4	13,6	7,0	23,1	13,3	13,3	9,3
Plaget av angst, uro, nervøsitet, depresjon	19,7	9,0	25,3	13,7	24,9	17,5	28,2	16,0	23,7	13,8
Plaget av tretthet i flere uker	16,8	10,0	21,0	16,7	21,7	8,4	24,3	19,3	20,2	14,8

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

de mest urbaniserte strøk. Vi ser videre at det i de spredtbygde strøk er relativt små forskjeller mellom det vi har definert som ressursvake og ressurssterke individer (med unntak av forekomsten av psykiske lidelser). Hvis vi derimot ser på forholdene i de mest urbaniserte strøk, finner vi at dette ikke i like sterk grad er tilfelle. Det er særlig to forhold som er årsak til dette. For det første ser vi at andelen som vurderer bostedet som mindre godt oppvekststed for barn er på 23,5 pst. i den ressursvake gruppen mot 13,0 pst. hos de ressurssterke. Dette er et eksempel på hva som skjer når miljøgoder blir inntektsgoder i urbaniserte strøk. I spredtbygde strøk er det en svært liten andel som vurderer bostedet som mindre godt oppvekststed for barn. I disse strøk er gode og trygge lekemuligheter for barn nærmest å betrakte som frie miljøgoder. I urbaniserte strøk er det derimot stor mangel på lekemuligheter, og stor trafikk og til dels høy luftforurensning gjør utemiljøet utrygt og usunt for barn. Det gjelder særlig i de sentrale strøk i større byer. I boligområder i utkanten av storbyene kan en derimot

finne gode oppvekstmiljøer for barn. Dette vil ofte være områder med eneboliger og liten gjennomgangstrafikk. Det er imidlertid forbundet med store kostnader å bo i slike områder. Vi finner derfor at det er ressurssterke personer med høy inntekt, som bor i disse strøk. Ressurssterke personer kan m. a. o. kjøpe seg miljøgoder i markedet i urbaniserte strøk. I spredtbygde strøk, hvor miljøgoder i større grad er frie goder, kommer de alle grupper av individer til del uansett beholdningen av individuelle ressurser. Vi ser også at det av ressurssterke personer er en lavere andel som er plaget av støy eller luftforurensning enn av ressursvake. Her er riktignok forskjellene svært små, men de går i samme retning som fordelingen av personer som vurderer bostedet som mindre godt oppvekststed for barn.

For det andre legger vi merke til at det er en relativt klar forskjell i andelen personer som ikke har gode venner på stedet mellom ressursvake og ressurssterke grupper. Denne forskjellen finner vi heller ikke i de spredtbygde strøk. I de mest urbaniserte strøk er

23,1 pst. av ressursvake personer uten gode venner på stedet. 13,3 pst. av de ressurssterke oppgir å være i samme situasjon. Dette indikerer noe av den betydning sosiale nettverk har som kilde til sosial kontakt for ressursvake grupper i spredtbygde strøk. I urbaniserte strøk hvor omfanget av sosiale nettverk er betydelig mindre, utspiller mye av denne sosiale kontakt og aktivitet seg på hva en kan kalle for alternative arenaer. Slike alternative arenaer kan være alt fra individers arbeidsplass til ulike typer av organisasjoner og foreninger. Felles for disse arenaer er at det ofte stilles formelle krav til personbundne, individuelle ressurser før rett til inntredelse eller medlemskap gis. Hvis det er en rimelig antakelse at nærmiljøets betydning for det enkelte individ svarer til individets avhengighet av miljøet, vil nærmiljøets betydning variere «fra individ til individ på en slik måte at det betyr mest for de ressursvake og for dem som har få alternative arenaer for utfoldelse. Det betyr samtidig relativt mindre for dem som har mange ressurser og flere arenaer for utfoldelse og behovstillfredsstillelse». (Schiefloe 1977, s. 103). Tabell 13.3.1 viser at ressursvake personer har dårligere levkår i urbaniserte enn i spredtbygde strøk, og den viser også noen av de fordeler stor tilgang på personbundne ressurser gir i de mest urbaniserte strøk. Vi må kunne regne med at disse forskjellene ville blitt betydelig større hvis vi hadde splittet opp utdanningsvariabelen på et høyere utdanningsnivå, f. eks. ved examen artium. Det kunne vi av datamessige årsaker ikke gjøre. Diskusjonen så langt har imidlertid bekreftet at dess flere felter det er etablert markeder på, dess større betydning får personbundne, individuelle ressurser. Ressurssterke personer kan konkurrere om goder i markedet, ressursvake personer kan det ikke. Eller som Åke Daun (1975) formulerer det: «Betydelsen av de individuelle ressurserna framstår særskilt klart i storstaden med dess yttre betingelser. I och för sig rymmer storstaden mycket goda möjligheter till behovstillfredsställelse, men dessa möjligheter är i mycket olika mån exploaterbara av storstadsborna. Dette sammanhänger dels med storstadsbornas starkt varierande ressurser dels med de större krav som storstaden ställer beträffande bl. a. ekonomi och hälsa.

Både låg inkomst och fysiskt handikapp begränsar rörligheten, vilket kan betyda minskade förutställningar för samvaro med andra och för variation i sinnesintrycken. Överblicken och forståelsen av de i storstadssamhället mera komplexa sammanhangen är till stor del avhängig av yrke och utbildning, bl. a. förmåga att tillgodogöra sig information om sam-

hällets funktioner. Utbildningen har också betydelse för chanserna till medverkan i organisationsliv på den ansvarsnivå som ger överblick. Samma resonemang kan tillämpas på temat om behovet av inflytande. Den ekonomiskt gynnade, välutbildade och i ansvarsställning verksamma individen äger i allmänhet överlägsna resurser att göra sin stämma hörd och att bearbeta sina egna villkor. För den resurssterke torde storstaden t. o. m. erbjuda bättre möjligheter till behovstillfredsställelse än den lilla orten. Den ressursvake på sin sida löper i det lilla samhället mindre risk att känna sig alienerad och att bli föremål för omgivningens ignorans. En förändrad omgivning i storstaden skulle därför kunna minska betydelsen av att vara välutrustad».

I spredtbygde strøk finnes det i stor utstrekning stedsbundne, kollektive ressurser som kan erstatte manglende kommersielle servicetilbud. Mange servicetilbud kan f. eks. langt på vei erstattes av arbeid utenfor markedet, og at et godt utbygd sosialt nettverk som kan ta hånd om samfunnsområder som i mindre urbaniserte bostedstyper ofte ikke er kommersialisert, som f. eks. pleie- og omsorgstjenester. Resultater fra nyere undersøkelser tyder dessuten på at betydningen av god tilgjengelighet til et bredt spekter av private- og offentlige servicetilbud er betydelig overvurdert i den regionalpolitiske debatten. Hvis menneskers minsterkrav til servicetilbud blir tilfredsstilt, viser undersøkelsene at en bedret tilgjengelighet til et større utvalg av servicetilbud tillegges mindre vekt enn de fleste av de miljøgoder vi har behandlet av mennesker bosatt i spredtbygde strøk.²²⁾ Slike minsterkrav til servicetilbud utgjøres ofte bare av dagligvareforretning, postkontor og barne-skole. I tillegg viser tabell 30 i tabellvedlegget at en del servicetilbud, som en bare finner i de mest urbaniserte strøk, f. eks. ulike tilbud innenfor kultursektoren, kun utnyttes av en liten gruppe ressurssterke personer.

Ved en undersøkelse av strøkmessige kontraster i norske byer kommer det fram en klar tendens til at forskjellene mellom strøk innen byene blir større jo større byene er. Innen storbyen finnes det strøk som har omtrent alle omgivelsesfordeler både av inntektsgoder og miljøgoder, mens det er andre strøk som kommer ut med svært dårlige indikatorverdier på de fleste levkårskomponenter. (Levkårsundersøkelsen 1976, s. 79—84). Grupper av ressursvake individer, som f. eks. lavinntektsgrupper og andre grupper med lav formell utdanning, kommer tydeligere til syne i urbaniserte enn i spredtbygde strøk. Disse mindre privilegerte gruppene vil oftere enn andre grupper bli rammet av storbyens negative

hopningseffekter, dvs. at byrder som lav utdanning, lav inntekt, dårlig boligstandard, dårlig helse osv., hoper seg opp på visse grupper av individer. Lav inntekt fører til at man har vanskelig for å få dekket alle nødvendige behov på en tilfredsstillende måte, fordi produksjonen av varer og tjenester i så stor grad foregår i markedet. «Som i så mange andre sammenhenger er det de ressursvake og de som har fått alternativer som utgjør risikogruppene. Det er disse kategorier hvis livssituasjon kan forverres og vanskeliggjøres som følge av et lite tilfredsstillende nærmiljø. Samtidig er det imidlertid også slike grupper som i første rekke vil kunne oppleve kvaliteter ved nærmiljøet som positive ressurser.» (Schiefløe 1977, s. 105). Ressursvake personer kan lettere kompensere for denne ressursvikten i spredtbygde strøk, hvor flere samfunnsområder er unndratt markeder. Som vi har pekt på, kan personbundne ressurser i stor utstrekning erstattes med stedbundne, individuelle ressurser gjennom deltakelse i uformelle aktiviteter utenfor markedet, og slike ikke-markedsaktiviteter har størst omfang i spredtbygde strøk. Markedet som fordelingsmekanisme av goder og byrder mellom individer bidrar m.a.o. til å vedlikeholde og forsterke de ulikheter mellom grupper av individer, som arbeidsdelingen i samfunnet skaper.

På bakgrunn av den diskusjonen vi har ført i dette avsnittet, må «den otillfredsstillende menneskan antas vara en resurssvag individ i en resurskrävande omgivning». (Daun 1975). Vi har sett at urbaniserte strøk fremstår som de mest ressurskrevende omgivelser, og at denne typen av omgivelser rammer ressursvake grupper sterkest. Samtidig har vi sett at rurale omgivelser stiller langt mindre krav til individers beholdning av personbundne ressurser. En kategori av mennesker som således stilles overfor særlig store problemer er res-

surssvake individer som flytter fra rurale til urbane strøk. For denne kategorien av individer er stedsbundne, individuelle ressurser av stor betydning for hvor gode levekår de kan oppnå. Denne typen av individuelle ressurser hører til de lite mobile og konvertible ressurser, dvs. at de i stor utstrekning er bundet til bestemte typer av geografiske omgivelser. Individene kan derfor i liten grad «ta ressursene med seg» når de flytter, og i tillegg vil det bare i beskjeden omfang være mulig å omsette dem i levekårskomponenter på arenaer i urbaniserte strøk.

En gruppe som rammes særlig hardt av dette er ektefeller (og da i første rekke kvinner), som flytter med som passive medflyttere, og som ofte, p.g.a. manglende personbundne ressurser, ikke blir yrkesaktive på det nye bostedet. For slike grupper vil deltakelse i sosiale nettverk utgjøre en svært viktig del av levekårene. Som vi har vist tidligere, vil relasjonene med andre deltakere i et sosialt nettverk brytes om en person flytter, og det sosiale nettverks betydning som individuell ressurs og miljøgode for individet vil ikke lenger eksistere. I urbaniserte strøk er dessuten forekomsten av sosiale nettverk betydelig mindre enn i spredtbygde strøk.

Tabell 13.3.2 kan indikere noe av omfanget av dette problemet. Tabellen viser flytteres vurdering av nåværende bosted etter endring i type strøk for bosted. Det går fram av tabellen at det er en klar tendens i retning av at personer som har flyttet mye mer urbanisert, dvs. fra spredtbygde til de mest urbaniserte strøk, er mer utilfreds med sitt nye bosted enn personer som har flyttet mye mindre urbanisert (fra de mest urbaniserte til spredtbygde strøk). Dette gjelder uansett hvilke av de tre variablene i tabellen vi bruker som indikasjon på grad av utilfredshet med det bostedet man har flyttet til. Alle fordelingene går

Tabell 13.3.2: *Flytteres vurdering av nåværende bosted etter endring i type strøk for bostedet. Prosent. Hele landet.*

Bostedet etter flyttingen sammenliknet med før, er	Andel som mener at husholdningen har fått det dårligere enn før flyttingen	Ville egentlig bodd på et annet sted	Tror de kommer til å flytte
Mye mer urbanisert	13,4	28,4	77,8
Litt mer urbanisert	10,5	24,4	72,3
Like mye urbanisert	8,3	20,7	68,3
Litt mindre urbanisert	4,5	21,8	61,8
Mye mindre urbanisert	5,6	18,2	59,8
Alle	7,8	22,3	67,5

Kilde: Flyttemotivundersøkelsen 1972, SSB, Oslo 1974, tabellene, 64, 67 og 120.

entydig i samme retning. Vi kan derfor konkludere med at en høyere andel personer som flytter fra spredtbygde til tettbygde strøk vil oppleve en forverring i sine levekår enn personer som flytter i motsatt retning. Dette vil i særlig sterk grad gjelde for ressurssvake individer, som flytter fra rurale til urbane strøk. Konflikten på individnivå mellom mobilitet og stabilitet i bosettingen er derfor bare tilsynelatende et paradoks. Analysen har nemlig vist det rasjonelle i at ressurssvake individer har sterkere immobilitetspreferanser enn ressurssterke, og at personer bosatt i de minst urbaniserte strøk har sterkere immobilitetspreferanser enn personer bosatt i de mest urbaniserte strøk. Dette resonnementet vil også i stort gjelde for ressurssvake personer som flytter fra aktiviserende til pas-

siviserende omgivelser i urbaniserte strøk. For som Aase fremholder, er det som er felles for stedsbundne, individuelle ressurser «at de er knyttet til de nabolag der folk bor, og at de ikke kan tas med ved flytting. Folk med lave inntekter kan derfor tape mer ved å måtte flytte enn de med høye inntekter, dersom det ikke samtidig oppnås betydelige forbedringer på andre måter. Dette er viktig å vite for dem som tar beslutninger innen næringsliv og politikk som kan medføre at folk må flytte, fordi de selv har en annen erfaringsbakgrunn enn mange av dem som må flytte». (Aase 1977, s. 145—46). Konsekvensene av geografisk mobilitet er forskjellig for ressurssterke og ressurssvake grupper, og de ressurssterkes positive erfaring bør ikke uten videre brukes for de ressurssvake.

KAPITTEL 14.

Geografisk differensierte livsformer: Om deltakelse og levekår

Analysene så langt har vist at det kan være grunnlag for å tale om geografisk differensierte livsformer. På den ene siden har man den typiske urbane livsform i byer, som kjennetegnes av et relativt høyt utdannings- og inntektsnivå med derav følgende goder, men som samtidig er en meget kommersiell livsform med høy avhengighet av markeder og med relativt liten vekt på uformelle sosiale nettverk. På den annen side finner man så den typiske rurale livsform i spredtbygde strøk, hvor inntekts- og utdanningsnivået er lavere, men hvor også graden av kommersialisering er lavere. Samtidig har sosiale nettverk og produksjon og utveksling av varer og tjenester utenfor markeder større omfang og betydning. Disse livsformene er forskjellige på en slik måte at man ikke uten videre kan si at den ene er uttrykk for bedre levekår enn den andre.

Geografisk differensierte livsformer handler altså om alternative måter mennesker kan organisere sin tilværelse på i ulike bostedstyper. Med livsformer forstår vi et regelmessig mønster av handlinger hos grupper med felles materielle betingelser i et samfunn. De mønstre som dannes er et utslag av at individer i gitte situasjoner har valgt mellom ulike alternativer og tatt beslutninger for fremtiden. Livsformen blir altså et tilpasningsmønster som individer og hushold oppviser i gitte situasjoner. Den er et resultat av bestrebelser på å løse sitt liv praktisk og bra og inneholder en mengde rutiner for å løse problem. I livs-

formen inngår en sosial og en kulturell dimensjon. En måte å forme sin tilværelse på er gjennom sosial interaksjon med andre mennesker. Ut i fra visse felles forutsetninger kommer man til å utvikle en felles måte å definere sin situasjon og identifisere problemløsningsformer. I visse tilfeller blir det således rimelig å tale om livsformer som karakteristiske for større geografiske områder, som f. eks. ensidige industristeder og forsteder. Det betyr at visse lokalsamfunnstyper tilbyr et begrenset tilbud av handlingsbetingelser eller at den sosiale og kulturelle integrasjon som kan oppstå i visse lokalsamfunn legger grunnlag for likeartete tilpasningsmønstre i samfunnet. (Bjørnberg — Bäck-Wiklund 1977).

Gjennomgåelsen til nå har vist at markeder er en sentral fordelingsmekanisme av goder og byrder mellom individer, og at arbeidsdeling er en viktig ulikhetsskapende mekanisme mellom regioner og mellom ulike grupper av individer. Sentrum—periferi dimensjonen i regional utvikling er, som vi har sett, en følge av overgangen fra et samfunnssystem basert på vertikale koplinger til et system dominert av horisontale koplinger. Denne utviklingen mot en stadig lengre drevet arbeidsdeling i samfunnet, har sitt sidestykke i en økende kommersialisering. Dvs. at det på flere og flere områder for samfunnsmessig aktivitet er etablert markeder. U lø n n e t produksjon utenfor markeder i vertikal forankrete samfunn er erstattet med l ø n n e t produksjon i

markeder i samfunn med et økonomisk system basert på horisontale koplinger.

De omfattende strukturelle endringene i samfunnet har ført med seg store konsekvenser for menneskers måte å organisere sin tilværelse på i ulike bostedstyper. Vi skal i dette avsnittet se litt nærmere på noen av de grunnleggende forskjeller i livsform mellom urbane og rurale strøk. Vi skal forsøke å gjøre dette ved å rette oppmerksomheten mot en sentral dimensjon av den menneskelige tilværelse, som velferdsforskningen til nå har nesten totalt forsømt, nemlig menneskers aktivitet eller deltakelse på ulike felter av samfunnslivet. Dette er kanskje den mest sentrale faktoren i levekårsbegrepet, fordi den omfatter hvordan mennesker gjennom egne aktiviteter og sosiale relasjoner skaper sin velferd. Samtidig kaster den også lys over de kvalitative forskjellene mellom en urban og en rural livsform. Vi kan grovt sett skille mellom to hovedmåter mennesker kan oppnå velferd på. Den ene måten er knyttet til konsum av materielle goder (inntektsgoder) i markedet. Man kan karakterisere denne måten ved å si at mennesker her passivt mottar velferd. Som vi har sett, er dette den vanligste måten å oppnå velferd på i urbaniserte strøk. Den andre måten er knyttet til deltakelse, dvs. at mennesker selv aktivt skaper sin velferd ved arbeid utenfor markedet. Dette er den viktigste måten å oppnå velferd på i typiske rurale strøk. Vi må presisere at vi i stor utstrekning vil benytte oss av såkalte idealtypespersonementer i analysen, dvs. gi teoretisk rendyrkede eksempler på trekk ved den urbane og rurale livsform.

Nils Christie (1975) stiller i boka «Hvor tett et samfunn?» spørsmålet om retten til deltakelse er blitt knapphetsvaren innen industrisamfunnene. Han spør om vi i dag ser konturene av en ny virkelighet, hvor deltakelse vil være det store gode og hvor oppgaver og arbeid blir den store knapphetsfaktor? Gudmund Hernes hevder at «moderne samfunn særkjennes (derfor) ved at deres medlemmer først og fremst knyttes sammen gjennom arbeidsdelingen, markedet og politikken». (Hernes 1976, s. 124). Hvilken innvirkning har dette på ulike individgruppers rett til deltakelse? Hvis vi først ser på effekter av arbeidsdelingen, så virker denne utbytende, differensierende og marginaliserende. Arbeidsdelingen i samfunnet skaper ikke bare regional ulikhet gjennom en ubalansert regional utvikling, som vi pekte på i del I, den fører også til sosial ulikhet ved en kumulativ fordeling av goder og byrder mellom ulike sosialgrupper. Gudmund Hernes sier det slik: «Opp-

gavene varierer imidlertid i kompleksitet. Enkle oppgaver som krever få ferdigheter vil underordnes og betales dårlig. Sammensatte oppgaver som er vanskeligere å utføre og som legger beslag på knappe ferdigheter slår ut i høyere pris. Oppdelingen av arbeidet vil derfor ikke bare føre til sortering av arbeiderne slik at de best egnede tilordnes funksjoner som krever deres ferdigheter. Den vil også uttrykke seg i en skala av lønninger for ulike oppgaver som er tilpasset hierarkiet av etterspurte ferdigheter. Arbeidsdelingen fører til lagdeling». (Hernes 1976, s. 80, min uthevelse). Arbeidsdelingen viser m.a.o. klare tendenser i retning av å virke utbytende ved å skape store regionale og sosiale ulikheter i samfunnet.

Moderne industrialiserte og urbaniserte samfunn preges av en høy grad av indre differensiering. Slike samfunn kan vi derfor kalle for differensierte samfunn. Det industrialiserte samfunn har godtatt redskaper som fører til store enheter og høy grad av kompleksitet i den sosiale organisasjon. De mangesidige virksomheter som i tidligere tider ble utført i storfamilien, har etter hvert måttet gi plass for markedsorienterte foretak og organisasjoner, som hver for seg utfører spesialiserte arbeidsfunksjoner og bare tilgodeser begrensete deler av individenes behov. Samfunnssystem med horisontale koplinger og høy grad av indre differensiering baserer seg på roller, ikke på personer. Vi får skillet mellom personlig og funksjonell arbeidsdeling. Den personlige arbeidsdelingen er knyttet til håndverkspreget produksjon og til ulønnet produksjon utenfor markeder, mens den funksjonelle arbeidsdelingen hører sammen med lønnet produksjon på markeder. Den funksjonelle arbeidsdelingen er helt upersonlig: Individene har roller som produsenter og konsumenter, og relasjoner mellom individer preges av transaksjonell atferd. Mange ulike funksjoner skal utføres samtidig, slik at hver person bare utfører begrensede arbeidsoppgaver. Individens egen arbeidsinnsats er helt avhengig av virksomheten i resten av samfunnet, og den utføres ikke for eget bruk som ulønnet produksjon, men som lønnet produksjon for omsetning i markedet.

Vi ser hvordan den funksjonelle differensieringen i økonomien i form av økt spesialisering, avleirer seg både som en romlig differensiering ved at arbeidssteder blir skilt fra bosteder, og som en sosial differensiering, som virker inn på formen for gjensidig avhengighet. I differensierte samfunn blir det ikke så mye avhengighet mellom personer som mellom sosiale system eller organisasjoner, hvor det er rollen som står i sentrum,

og ikke rolleinnhaveren. Partenes forhold til hverandre blir sterkt spesifisert til det vi kaller for sekundære relasjoner. Sekundære relasjoner forbindes med kontrakt, flyktighet, spesialisering, upersonlighet og fjernhet. Det er funksjonene som er av interesse, ikke mennesket. (Schiefløe 1977). I samfunn hvor sekundærgrupperelasjonene har størst betydning vil det være lav synlighet og liten gjensidig avhengighet mellom individer. Her vil den primære kontroll ha vanskelig for å virke. Solidariteten mellom samhandlende individer i vertikalt forankrete samfunn, blir i urbaniserte samfunn erstattet med et konkurranseforhold, som må kontrolleres med formelle metoder (sekundærkontroll). I samfunn dominert av horisontale koplinger forsvinner forutsetningene for solidaritet på individplanet, fordi nye rolleinnhavere så lett kan skaffes til veie. Primærkontroll kan bare settes inn mot brudd på primærmiljøets forventninger, og den er virkningsløs overfor organisasjoners atferd. (Christie 1975).

Arbeidsdelingens evne til å virke marginaliserende må ses i sammenheng med den teknologiske utviklingen, som har fulgt i dens kjølvann. Teknologiske «fremskritt» griper inn i fordelingen av aktiviteter på to måter. For det første betyr innføringen av nye redskaper en reduksjon i behovet for menneskelig arbeidskraft, og for det andre medfører nye og mer kompliserte redskaper økte krav til arbeidskraftens individuelle ressurser. Ved mekanisering forsvinner først de enkleste jobbene. Dette vanskeliggjør ressursssvake gruppers deltakelse på arbeidsmarkedet. Fordi maskiner og teknikk har gjort den virksomme voksne mann så effektiv, kan samfunnets lønnete produksjon klare seg uten arbeidskraften til barn, ungdom, kvinner, gamle og handikappede. Det blir færre arbeidsoppgaver tilbake som kan gjøres for hånd, fordi maskinene utfører arbeidet langt mer effektivt. Arbeidsplasser rasjonaliseres bort og erstattes av redskaper. De typiske kjennetegn ved samfunn med en avansert teknologi og langt drevet arbeidsdeling vil være til stede: Pensjonsalderen er satt ned, og skolealderen opp. Det er kommet til kategorier av yrkesuføre: Vi har fått A og B-lag på arbeidsmarkedet. Dess mer komplisert og integrert produksjonsprosessen er, dess større krav vil stilles til dem som skal betjene redskapene. «Det betyr at det vokser fram en mengde restriksjoner på bruken (av redskaper), bare et utsnitt av befolkningen finnes egnet. De øvrige kan ikke brukes». (Christie 1975, s. 77). Dette resulterer i at ressursssvake individer i økende grad blir utestengt fra deltakelse på arbeidsmarkedet, dvs.

at de blir marginale grupper på arbeidsmarkedet.

Dette skyldes ikke bare type av redskaper, men også de organisasjonsformer som velges for å oppnå en mest mulig effektiv økonomisk utnyttelse av redskapene. Valg av redskaps typer er imidlertid viktig «for den teknologi som er valgt bestemmer hvilke typer arbeid som er nødvendig, hvilke ferdigheter de ulike arbeidsgruppene må ha, og hvor store de må være i forhold til hverandre». (Hernes 1975a, s. 116). Redskaper og arbeidsdeling er altså med på å bestemme «hur verksamheterna fördelas, dels mellan individerna i befolkningen, dels över den enskilde individen under en längre tidsperiod». (Hägerstrand 1972 a, s. 149).

Vi har tidligere i rapporten pekt på at de resultater som fremkommer på markeder har store velferdsvirkninger. Det samme gjelder den innsats som skjer utenfor markedet. Derfor er det også viktig å stille spørsmål om hvor og i hvilken utstrekning markeder skal tillates å virke. For en samfunnsutvikling som går i retning av en økende kommersialisering, har klare fordelingsmessige konsekvenser for ulike individgrupper og region typer. Hvilken innvirkning har så markedet på ulike individgruppers rett til deltakelse? Vi kan oppsummere effektene i tre hovedpunkter:²³⁾

a) Markedet er på en grunnleggende måte udemokratisk, fordi den enkeltes interesser veies med hans kjøpekraft. Behovene til den som ikke har noe å kjøpe for kommer ikke til uttrykk, og dermed blir reelle interesser undertrykt. Inntektsrammene er ikke like for alle mennesker. Dessuten er det ikke slik at konsumentene suverent instruerer produsentene om hva de skal fremstille gjennom det de kjøper. Deres smak er påvirkelig av produsentenes reklame. Det produsentene hører, er derfor ikke konsumentenes autonome røst — det er også et ekko av deres egen. Et marked som fungerer fritt, fremmer derfor ulikhet.

b) Ikke alt som folk kan ønske å uttrykke preferanser om, blir prissatt. Mange som i praksis for det meste benytter et shoppingssenter, kunne sikkert tenke seg å betale en pris for å beholde nærbutikken, men dette er det ikke anledning til. Markedet kan strukturere alternativene på en slik måte at de ikke registrerer faktiske interesser og klare ønskemål. Ofte struktureres alternativene også slik at en ikke kan velge hvilken som helst kombinasjon. Når bare én kombinasjon foreligger, har en ikke noe valg. En gjør ikke det en vil, men det en må. I en fraflyttingskommune har en ikke valgets kval med hensyn til hvilket arbeid en skal ta — en må ta det en får.

c) Markedet vil ikke omsette alle ønskemål i handling. Spesielt når det gjelder fellesgoder — goder som vil være tilgjengelige for alle dersom de gjøres tilgjengelige for noen — vil det være rasjonelt for enhver å la andre bære omkostningene, siden en selv da vil høste fordelene gratis. Men hvis alle vil være gratispassasjerer, vil godet eller tjenesten ikke tilveiebringes. Markedet svikter. Dette forsterkes av at penger brukes som en felles målestokk for alle ting — også de som egentlig ikke er sammenlignbare. Målestokken er endimensjonal og innsnevrer premissene for samfunnsmessige avgjørelser ved å sjalte ut de synsmåter som det ikke kan knyttes et pengetall til. Avgjørelsenes grunnlag blir prislapper, ikke bredere argumenter.

Det går klart fram av de tre punktene hvor stor betydning individuelle ressurser har for deltakelse på markedsarenaer. Inntekt er den viktigste differensierende faktoren med henblikk på i hvilken utstrekning individer kan benytte seg av markeder. Vi har tidligere vist at inntekt er nært korrelert med individers beholdning av personbundne ressurser. Markedet reflekterer i første rekke behovene til individer med stor kjøpekraft, dvs. de ressurssterke individer. Ressurssvake individer blir på tilsvarende måte oftere rammet av den måten markeder strukturerer alternativer på enn ressurssterke, som nesten alltid vil få sine behov tilfredsstilt i markedet. Også når det gjelder markedssvikt i forbindelse med tilbud av fellesgoder rammes de ressurssvake hardest. Det er de som er mest avhengige av fellesgoder, fordi de ikke i like høy grad som de ressurssterke kan dekke sine behov ved private goder kjøpt i markedet.

Vi har til nå sett hvordan arbeidsdelingen og kommersialiseringen har stilt økte krav på individuelle, personbundne ressurser, noe som har ført til redusert deltakelse på viktige samfunnsområder for mange grupper av ressursvake individer. Hvilken innvirkning har den økte betydning politikken har fått på ulike individgruppers rett til deltakelse? Når vi hevder at markedet på en grunnleggende måte er udemokratisk, fordi den enkeltes interesser veies med hans kjøpekraft, er det sett i relasjon til politikken, hvor alle, uansett inntekt, har den samme formelle rett til å delta. Det er imidlertid nødvendig å modifisere dette noe ved å skille mellom lik stemmerett for alle, og lik evne til å forsvare sine interesser og påvirke politiske beslutninger. Denne forskjellen mellom formell og reell inflytelse vil ha en tendens til å forstørres, hvis den politiske arena øker i betydning. Jo mer som avgjøres på den politiske arena, desto viktigere

blir individers beholdning av politiske ressurser.²⁴⁾ Mens vi med individuelle ressurser generelt forsto alle de egenskaper ved enkeltpersoner som kan konverteres på en eller flere arenaer under gitte arenaegenskaper, vil vi med politiske beslutninger forstå vedtak om endringer i arenaegenskapene, og med politiske ressurser de egenskaper ved individer som de kan benytte til å påvirke politiske beslutninger. En politisk beslutning kan da eksempelvis være fastleggelse av stipendsatser for studerende ungdom eller betingelser for å få byggeløyve. Politiske ressurser kan både være selvtilitt til at en selv kan påvirke utfallet av politiske beslutninger slik at politisk innsats blir meningsfylt, det kan være evne til å sette seg inn i saker eller bruke eksperter, eller styrken til den organisasjon eller det kollektiv en tilhører. Det betyr også at hva som er politiske ressurser, kan variere fra arena til arena, og ressursenes betydning kan også være ulik på ulike arenaer. Stemmerett ved alminnelige valg betyr trolig mindre enn streikerett dersom en ønsker å endre de yrkeshygieniske standarder i en bestemt bedrift. Ressurser varierer med andre ord når det gjelder hvor mangesidige og effektive de er.

Det er viktig å kjenne til fordelingen av politiske ressurser i befolkningen. For at demokratiet skal virkeliggjøres, må både folks politiske ressurser og faktiske deltakelse være noenlunde likelig fordelt. Et grunnleggende spørsmål er derfor hvordan sammenhengen mellom politiske ressurser, deltakelse og demokrati er. En kan i denne sammenheng skjelne mellom to hovedoppfatninger av hva demokrati er og bør være. Den ene hovedretningen kan kalles for konkurransedemokrati, den andre for deltakerdemokrati. Et idealtypisk bilde av et konkurransedemokrati vil være en styreform hvor igjennom eliter får politisk bestemmelsesrett gjennom konkurranse om folkets stemmer i periodiske frie valg. Med deltakerdemokrati forstås en styreform som virkeliggjøres i den utstrekning folk deltar i beslutninger som berører deres interesser. Resultatet av den politiske prosess for konkurransedemokratene er beslutningsutfall, mens resultatet av den politiske prosess for deltakerdemokratene er både beslutningsutfall og utjevning i personlige ferligheter til å ivareta egne interesser.

Hvilken av disse hovedretningene gir det beste bilde av den politiske prosess i Norge i dag? I følge undersøkelsen om politiske ressurser, som er foretatt som et ledd i Levkårsundersøkelsen, er deltakelse ikke jevnt fordelt. For det første er aktivitet selvforsterkende og tenderer til å hope seg opp på de

samme personer. Det er gjennomgående de samme personer som deltar i regulært politisk arbeid og i mer indirekte former for politiske aksjoner som demonstrasjoner, underskriftskampanjer, osv. De som er aktive på et felt, trekkes ofte med på andre. De som er sentralt plassert yrkesmessig, plasserer seg mer sentralt politisk. For det andre slår ressurser knyttet til utdanning og arbeid ut i betydelig grad. Organisasjonsmedlemskap er en viktig ressurs, fordi det aktiviserer og informerer og gir innflytelse mellom valgene. Utdanning er ved siden av dette den ressurs som er av størst viktighet. Resultatene av denne undersøkelsen peker altså mer i retning av et konkurranse demokrati enn et deltakerdemokrati. (Levekårsundersøkelsen 1976, kapittel 2.9).

Satt på spissen ser konkurranse demokratiene lav deltakelse som hensiktsmessig for det politiske systems opprettholdelse. Institusjonene beskyttes på den måten mot ekstremistiske utslag i befolkningen, og lav deltakelse er nærmest å betrakte som en støtdemper eller buffer mot farlige strømninger. Deltakerdemokratene ser lav deltakelse som uheldig, blant annet fordi det fører til skjev interesserepresentasjon. De tar det også som et uttrykk for en gal måte å bygge de politiske institusjoner på, da en hovedtese for deltakerdemokratiets teoretikere er at folks evner til å delta i politiske beslutninger utvikles og styrkes ved bruk. Og det er de ressurssvake gruppene, de som har størst behov for å styrke sine politiske ressurser, som taper i kampen om retten til å delta: «Verden styres alt overveiende av menn. Det politiske liv er gjennomgående konstruert slik at de aktive ikke rekker annet enn å være aktive. Følgelig må de ha personlig service. De har ikke tid til å lage mat, vaske klær — og enda mindre til å passe sine barn. Oppdragene i styre og stell er så tunge at de ikke bare utelukker kvinnene, men også en rekke andre grupper — folk med lav utdanning, funksjonshemmede, lavtlønte, småbarnsforeldre.» (Paulsen 1975).

I det tradisjonelle primærnæringsamfunn var familie og hushold, foretak, produsenter og konsumenter identisk samme personer. Storfamilien utgjorde et produksjonsfelleskap med enkle redskaper og liten intern arbeidsdeling, hvor alle individkategorier (menn, kvinner, barn og gamle) deltok i arbeidet. Dette vertikalt forankrete samfunnssystem var basert på personer, og relasjonene mellom individene var preget av interaksjonell atferd. I slike samfunn er avhengigheten omfattende og personifisert. Forholdet lar seg meget vanskelig avgrense til å gjelde bare spesifikke roller. (Christie 1975). I samfunn hvor partene er meget sterkt synlige for hver-

andre, og også som personer sterkt gjensidig avhengige, vil primærgruppekontakter dominere. Primære relasjoner kan betegnes ved ord som vennskap, kjærlighet, stabilitet, mangfold og nærhet. De kjennetegnes ved at menneskene angår hverandre som totale personer, at de har positive følelser overfor hverandre og er knyttet til hverandre over et lengre tidsrom. Relasjonen oppleves som mål i seg selv, og er ikke bare knyttet til ivaretagelse av bestemte funksjoner. Relasjoner av primær karakter spiller en vesentlig rolle i oppfyllingen av menneskers sosiale behov, slik som fellesskap, tilhørighet og anerkjennelse. (Schiefloe 1977). Synligheten i små miljøer fører imidlertid ikke bare til en større gjensidig avhengighet, men også til en sterkere sosial kontroll, fordi den primære kontroll har sterke forutsetninger for å virke i slike samfunn.

Denne typiske rurale livsform med store innslag av uformelle sosiale nettverk og produksjon av varer og tjenester utenfor markedet bygger på et spredt bosettingsmønster. I motsetning til det differensierte storsamfunnet kan vertikalt forankrete samfunn med en typisk rural livsform betegnes som integrerte samfunn.

Denne utviklingen fra det integrerte til det differensierte samfunn kan oppfattes på to måter: Den kan oppfattes som det teknifiserte samfunns gode vekst, eller man kan snu det hele rundt og se situasjonen som «en kamp om det som er blitt knapphetsvaren innen industrisamfunnene, rett til deltakelse». (Christie 1975, s. 80). Et viktig aspekt i studier av arbeidsdelingens og differensieringsprosessens sosiale konsekvenser er menneskers kontroll over sin livssituasjon, og hvordan sosiale relasjoner og sosialt liv har blitt påvirket. En rekke funksjoner i samfunnet er blitt byråkratisert og sentralisert, noe som vanskeliggjør menneskers oversikt over hendelser som har betydning for kontrollen over egen livssituasjon. Undersøkelsen om politiske ressurser viser at evnen til å styre sitt eget liv oppleves som liten for de med lav utdanning, mens den oppleves som høy for over halvparten av de som har utdanning på artiumsnivå eller mer. Dette kan gi grunnlag for å spørre om vi er på vei mot «et samfunn som produserer flere og flere resultater for sine borgere, men som samtidig gjør menneskene overflødige og umyndige i de prosesser som frembringer resultatene». (Levekårsundersøkelsen 1976, s. 106). Utviklingen til nå har vært preget av at en stadig mindre gruppe individer utfører relativt sett stadig flere av arbeidsoppgavene i samfunnet. Det er derfor mange trekk ved samfunnsutviklingen som tyder på at Nils Christie kan få rett når han

hevder at «mens fordeling av fritid var ett av forrige generasjons sentrale rettighetsproblem, blir kanskje fordelingen av arbeidsoppgaver ett av hovedproblemene i vår tid». (Christie 1975, s. 80).

Studier av menneskers livsform med vekt på regionale og sosiale variasjoner i deltakelse formidler et helhetssyn på menneskers livssituasjon. De viser f. eks. at det vi har definert som ressursssvake individer bare er det på det urbane samfunns premisser. I realiteten er ressursssvake individer ikke ressursssvake i spredtbygde strøk, de blir det når de flytter til urbane strøk. En av de viktigste konklusjonene vi kan trekke på grunnlag av analysen av geografisk differensierte livsformer, er at det er av avgjørende betydning for individers livssituasjon om samfunnet planlegges med utgangspunkt i et passivt menneske-

syn, der menneskene ses som konsumenter av mer eller mindre ferdige problemløsninger fra formelle institusjoner, eller om man i samfunnsplanleggingen forsøker å legge forholdene slik til rette at problemløsning kan skje gjennom uformelle kanaler (sosiale nettverk, nærmiljø) og egne initiativ. Vi kjenner til fra tidligere at det passive mennesket blir fremmedgjort, og opplever avmaktsfølelse i relasjon til de hendelser som skjer omkring det. Og når utviklingen viser klare tendenser mot en økende grad av fremmedgjøring og avmaktsfølelse blant vanlige mennesker, må dette være bekymringsfullt for velferdsstaten, for «etter hvert som velstanden vokser, blir det også viktigere å huske at det heller ikke kan være likegyldig for menneskene hvordan de får sin velstand». (Levekårsundersøkelsen 1976, s. 106, min uthevelse.)

Del IV: Regional ulikhet — naturgitt eller menneskeskapt?

KAPITTEL 15.

Innledning: Om sosial organisasjon og materiell forankring

Som en av hovedkonklusjonene i del III av rapporten pekte vi på at det var grunnlag for å hevde at det eksisterer ulike, geografisk differensierte livsformer side om side i dagens norske samfunn. Vi kalte hovedtypene for den typiske urbane og den typiske rurale livsform. Vi kom videre fram til at disse livsformene var forskjellige på en slik måte at man ikke uten videre kunne si at den ene var uttrykk for bedre levekår enn den andre. Betegnelsen urban og rural på livsformene indikerer at en bestemt livsform er betinget av og betinger visse samfunnsmessige omgivelser. De ulike samfunnsmessige omgivelser (f. eks. tettbygde og spredtbygde strøk) er geografisk differensierte, og er et resultat av en historisk utviklingsprosess. Vi kan derfor si at livsformene har en materiell forankring i tid og rom.

Med materiell forankring menes at materiellstrukturen på bostedet har en avgjørende innflytelse på utformingen av menneskers livsform. Det vil si at en bestemt livsform ikke utvikler seg uavhengig av omgivelsene, men i nært samspill med bostedets størrelse, bosettingstetthet, næringsstruktur, sentralitet osv.

En typisk rural livsform med store innslag av uformelle sosiale nettverk og produksjon av varer og tjenester utenfor markedet forutsetter f. eks. et spredt bosettingsmønster for å kunne eksistere. Forsvinner de materielle forutsetninger for å opprettholde en spredt bosetting, forsvinner dermed også grunnlaget for en typisk rural livsform.

Et slikt utgangspunkt impliserer at det legges stor vekt på betydningen av strukturelle forhold i analysen av ulike geografisk differensierte livsformer. Dette kalles gjerne for en materialistisk analyse til forskjell fra en idealistisk analyse, som legger avgjørende vekt på ulike individgruppers beholdning av personbundne ressurser i analyser av sosial endring. Som vi har vært inne på tidligere, kan imidlertid en slik individualistisk orientert forskning lett føre til at vår forståelse av virkeligheten tilsløres. Når vi i denne avsluttende delen av rapporten skal forsøke å få innsikt i strukturelle aspekter ved menneskeskapte sosiale system, som skaper og vedlikeholder ulike former for regionale ulikheter, er det derfor viktig å ha klart for seg at sosial organisasjon har en materiell forankring.

KAPITTEL 16.

Kumulasjon eller kompensasjon i regional utvikling: Om regionale ulikheter og regional ubalanse

Vi har tidligere i rapporten brukt begrepene **kumulasjon** og **kompensasjon** for å karakterisere ulike typer av sammenhenger mellom romlige fordelinger av goder og byrder. Kumulative fordelinger betyr at godene tenderer til å hope seg opp på bestemte personer eller regioner og byrdene på andre. Kompenserende fordelinger får vi når byrder på ett felt kompenseres av goder på andre. Bakgrunnen for å anvende disse begrepene var å få avdekket om ulike sosiale forhold varierer systematisk mellom geografiske områder, og i tilfelle på hvilken måte systematikken i de romlige fordelingene gjorde seg gjeldende.

Dette var viktig for å kunne få fram omfanget og arten av regionale ulikheter i levekår.

Regional ulikhet er i rapporten definert som **resultatulikhet**, dvs. mangel på likhet i fordelinger mellom regioner. Regional ulikhet fremkommer m.a.o. som en **resultatstruktur** med en fysisk og en funksjonell romlig komponent. Vi har så langt i rapporten konsentrert oss om å beskrive denne resultatstrukturen, og å sammenlikne individers samlede levekårssituasjon i ulike bostedstyper. Til nå har altså analysen hovedsakelig vært av statisk karakter. Men like viktig som det er å beskrive og analysere regionale

ulikheter, er det ved hjelp av en dynamisk analyse å skaffe seg innsikt i de underliggende strukturer og prosesser som skaper og vedlikeholder ulike former for regionale ulikheter. Derfor er det også viktig å få fram kunnskap om hvilke typer av romlige endringsprosesser som er de dominerende: Er det tendenser til kumulasjon eller kompensasjon i samfunnets regionale utvikling?

Med kumulasjon forstår vi i denne sammenheng en regional utvikling som virker i retning av å forstørre allerede eksisterende regionale ulikheter (divergerende utvikling), mens kompensasjon peker mot en regional utvikling som reduserer regionale ulikheter som karakteriserer utgangssituasjonen; dvs. en regional utvikling som er utjevnende eller konvergerende.

Analysene hittil tyder ikke på noen åpenbare konvergenstendenser i den regionale utviklingen, snarere går tendensene i motsatt retning. Vi pekte allerede innledningsvis på den sentrum-periferi dimensjonen som har avtegnet seg i den regionale utviklingen, som en følge av den raske urbaniseringsprosessen i samfunnet. De ytre kjennetegn på en rask urbanisering er, som vi har sett, endret næringsstruktur, avfolkning av utkantsstrøk og øket regional konsentrasjon av arbeidsplasser og bosetting til tettbygde strøk, og særlig til hovedstadsområdet og de større byene. En slik konsentrasjonsprosess kan ikke foregå uten at det skjer en overføring av ressurser mellom regioner. Gjennom migrasjon, kapitalbevegelser og varebevegelser vil det skje en systematisk overføring av ressurser fra periferi til sentrum. Sentrum-periferi dimensjonen er følgelig en sentral dimensjon i analyser av regional utvikling, fordi den peker på det romlige, territorielle lagdelingsaspektet ved samfunnet. Sentrum-periferi begrepet blir her brukt som et funksjonelt definert begrep, som fokuserer på relasjonene mellom geografisk definerte enheter, og lar form og innhold i samhandlingsmønstret bestemme hva som er sentrum og hva som er periferi. (Strand 1974). Sentrum-periferi relasjoner kan eksistere på ulike geografiske nivåer. Man kan f. eks. snakke om sentrum-periferi relasjoner i et nasjonalt perspektiv, i et landsdelsperspektiv, på fylkesnivå eller innenfor en kommune.

Det er ulike former for strukturelle koplinger, som binder regioner sammen i et sentrum-periferi system. Strukturelle koplinger er for det første et resultat av prosesser, som omformer strukturer, og for det andre et resultat av prosesser, som vedlikeholder strukturer. Det er viktig å understreke at strukturer kan gi opphav til pro-

sesser som reproducerer strukturene. I denne sammenheng er det også «vesentlig å være oppmerksom på at en har å gjøre med strukturer på ulike nivå, og at disse nivåene er forbundet slik at strukturer på ett nivå er et resultat av en prosess som selv har en bestemt struktur». (Hernes 1976, s. 16). Hvis prosessene samtidig er kumulative, dvs. at de skaper økende regionale ulikheter, fører dette til en ubalansert regional utvikling. Et sentrum-periferi system kjennetegnes av en slik ubalansert regional utvikling.

Strukturelle koplinger mellom regioner kan utgjøres av både symmetriske og asymmetriske relasjoner. Sentrum-periferi relasjoner kjennetegnes av et asymmetrisk interaksjonsforhold. Den geografiske enheten som er den underlegne parten i et asymmetrisk interaksjonsforhold betegnes som periferi. Med asymmetriske interaksjonsforhold mellom regioner forstår vi skjeve bytteforhold. Skjeve bytteforhold mellom sentrum og periferi kan være av 1) økonomisk karakter, 2) politisk karakter, og 3) ideologisk karakter. (Veggeland 1976). Et samfunns politiske og økonomiske system har konsekvenser for samfunnets regionale utvikling gjennom mer eller mindre sterke tendenser til ulikefordelinger av makt og levkår mellom geografisk definerte enheter. Slike ulikefordelinger av økonomisk karakter kommer til uttrykk i form av skjeve bytteforhold av varer, arbeidskraft, produksjonsoppgaver, teknologi o.l. Ulikefordelinger av politisk karakter utgjøres av skjeve bytteforhold av ulike typer av beslutninger og vedtak, som en følge av en skjev romlig fordeling av besluttende og styrende organer, institusjoner og organisasjoner. Dette fører til at visse regioner (sentrum) blir avsendere av beslutninger, mens andre regioner (periferien) blir mottakere. Og til sist kan skjeve bytteforhold være av ideologisk karakter. Det som overføres her er verdier, holdninger, problemoppfatninger og behov; kort sagt den virkelighetsoppfatning som til enhver tid er den dominerende i samfunnet.

For å få en best mulig forståelse av de samfunnsmessige lovmessigheter som skaper og vedlikeholder regional ubalanse, er det viktig å huske på at samfunnsutviklingen finner sted i et geografisk rom, og ikke i abstrakte økonomiske, politiske eller ideologiske sfærer. En stor svakhet ved de fleste regionale utviklingsplaner er at de gjøres opp for næringer, bransjer eller sektorer av økonomien, og ikke for territoriale enheter, regioner eller lokalsamfunn. Vi skal derfor i fortsettelsen av analysen legge vekt på å studere regional

ubalanse slik den fremtrer i rommet, ved å fokusere oppmerksomheten på romlige konsekvenser av det økonomiske systems struktur og funksjonsmåte, av makt- og be-

slutningssystemets organisering, og av samfunnets dominerende ideologi. Vi skal gjøre dette gjennom en nærmere analyse av urbaniseringsprosessen.

KAPITTEL 17.

Urbanisering og regional ubalanse

I et historisk perspektiv kan man skille mellom to hovedtyper av samfunnsmessig vekst, som man kan kalle vekst etter knoppskytingsmodellen og vekst etter forstørrelsesmodellen. (Christie 1975). Vekst etter knoppskytingsmodellen indikerer at veksten skjer gjennom opprettelse av nye enheter, når gamle enheter har nådd en viss (optimal) størrelse. Når det i en geografisk enhet er blitt for mange mennesker i forhold til det lokale ressursgrunnlag, og enheten etter en tid undergår en deling med to nye optimale enheter som resultat, er dette et eksempel på regional utvikling etter knoppskytingsmodellen. Et samfunn dominert av vertikale koplinger, dvs. et primærnæringsamfunn med en lav grad av intern og ekstern arbeidsdeling, kjennetegnes av denne type samfunnsmessige vekst. Vekst ved knoppskyting betyr multiplikasjon av den samme enhet.

Et samfunn dominert av horisontale koplinger, dvs. et samfunn med en langt drevet intern og ekstern arbeidsdeling, er derimot en type samfunn, hvor veksten skjer etter forstørrelsesmodellen. Arbeidsdelingen i samfunnet peker seg tydelig ut som en viktig strukturell faktor for å forklare årsaksforholdene og fordelingsprosessene bak ulike typer av regional utvikling. Elster (1974) hevder at de to formene for arbeidsdeling, i bedriften og i samfunnet, kan danne grunnlaget for en klassifisering av ulike økonomiske systemer. Det kapitalistiske økonomiske system kjennetegnes ved at det er arbeidsdeling både i og mellom de enkelte økonomiske enheter. Andre økonomiske systemer kjennetegnes ved fravær av arbeidsdeling i en eller begge av de to formene²⁵).

Forstørrelse indikerer at enkelte enheter bare vokser og vokser. Hvis voksteren er en kontinuerlig endringsprosess, vil forstørrelsen fortone seg som en konsentrasjons- og sentraliseringsprosess preget av ubønnhørighet. Sentralt i en slik kontinuerlig endringsprosess står strukturrasjonaliseringen i økonomien. Vi kan skille mellom intern og ekstern strukturrasjonalisering. Intern strukturrasjonalisering refererer seg til den enkelte bedrifts situasjon, og dens tilpas-

ning til ytre arbeidsforhold. Ekstern strukturrasjonalisering refererer seg til endringer i arbeidsdelingen mellom næringer, mellom bransjer eller mellom to eller flere bedrifter i en bransje.

17.1 INTERNE EFFEKTER

Intern strukturrasjonalisering skjer ved at foretak utnytter interne effekter. Utnyttelse av interne effekter kan resultere i at foretakene oppnår stordriftsfordeler (economies of scale) i produksjonen. Med stordriftsfordeler forstår vi en overproposjonal økning i produksjonsvolumet i forhold til økningen i innsatsen av produksjonsfaktorer. Stordriftsfordeler oppnås ved større grad av intern arbeidsdeling, dvs. ved en oppdeling av arbeidsprosessene i mindre operasjoner. Denne funksjonelle arbeidsdeling eller spesialisering er dels teknisk betinget p.g.a. bestemte redskapers eller teknikkers karakter, og dels er den sosialt betinget som en følge av de organisasjonsprinsipper som anvendes i produksjonen, utover de krav redskaper setter til bestemte organisasjonsformer. Den teknologiske utviklingen har spilt en avgjørende rolle i oppnåelsen av stordriftsfordeler. Utviklingen av redskaper opp gjennom historien har vært en utvikling fra det enkle til det kompliserte. Dess mer kompliserte redskapene er, dess større blir de samfunnsmessige sidevirkninger av introduksjonen av nye redskaper. Den teknologiske utviklingen har ensidig gått i retning av arbeidskraftbesparende redskaper og teknikker; dvs. i retning av en stadig mer kapitalintensiv teknologi. Dette har medført en høynet produktivitet og effektivitet, som har medvirket til å skape øket lønnsomhet i bedrifter, bransjer og næringer. Men samtidig har mange arbeidstakere blitt rasjonalisert bort, som en følge av innføringen av en mer kapitalintensiv teknologi. Mer presist har altså utnyttelse av stordriftsfordeler ført til at man har oppnådd en økning av produksjonen ved en økning av kapitalinnsatsen og en reduksjon av arbeidsstyrken. Dette utgjør samtidig det vi kaller en produktivitetsøkning — at

hver arbeider produserer mer enn tidligere pr. tidsenhet.

En annen viktig forutsetning for utnyttelse av stordriftsfordeler er nærhet eller adgang til store markeder for å sikre avsetningen av den økte produksjonen. Stordriftsfordeler, urbanisering og kommersialisering er m.a.o. nært knyttet sammen.

17.2 EKSTERNE EFFEKTER

Strukturassjonaliseringen påvirker strukturen i bransjer og næringer: Antall bedrifter og deres fordeling etter størrelse, eierforhold, produkttyper, markeder og, ikke minst, bedriftenes lokalisering. Strukturassjonaliseringen har medført store endringer i de regionale fordelingsmønstre av arbeidsplasser i retning av en betydelig konsentrasjon av arbeidsplasser i tettbygde strøk på bekostning av mer perifere, spredtbygde strøk. Slike regionale forskyvninger i arbeidsplassstilbudet fører til at det oppstår en romlig ubalanse mellom arbeidsplassenes lokalisering og bosettingsmønsteret. Likevekten på det nasjonale arbeidsmarkedet har i stor utstrekning blitt gjenopprettet ved en omfattende geografisk mobilitet fra områder med mangel på arbeidsplasser til områder med mangel på arbeidskraft. Dynamikken i denne romlige endringsprosessen, som samtidig skaper pressområder og avfolkningsområder, er i stor grad å finne i eksistensen av eksterne effekter. Med eksterne effekter menes faktorer som påvirker produksjonen indirekte, dvs. utenfor prismekanismen. Eksterne effekter er eksogent gitt for foretaket, og virker inn på produksjonsbetingelsene ved at «the profits of the firm depend not only on its own output and factor inputs, but also on the output and factor inputs of other firms». (Scitovsky 1963, s. 300). De eksterne effekter kan analytisk splittes opp i bedriftsøkonomiske fordeler, som oppnås som resultat av en geografisk konsentrasjon av virksomheter av samme type, og i bedriftsøkonomiske fordeler, som oppnås som resultat av en geografisk konsentrasjon av virksomheter uavhengig av deres bransje- og næringstilhørighet. (Dahlberg—Holmstrøm 1971).

Arbeidsdelingen innen ulike virksomheter (intern arbeidsdeling) har et tilsvarende i den samfunnsmessige (eksterne) arbeidsdelingen mellom virksomheter. Det er den eksterne arbeidsdelingen i samfunnet, som er årsak til at en geografisk konsentrasjon av virksomheter gir positive eksterne effekter for det enkelte foretak. Den eksterne arbeidsdelingen i samfunnet fører til at økonomiske aktører blir mer gjensidig avhengige av hverandre gjennom horisontale koplinger. Et moderne industri-

samfunn ville ikke fungere uten kontinuerlige transporter av personer, informasjon, kapital og varer i store økonomiske kretsløp mellom stadig mer spesialiserte arbeidsfunksjoner. Dette betyr at koplingsmuligheter mellom funksjoner i dag fremtrer som en viktig lokaliseringsfaktor for mange foretak. Det er en nærliggende løsning ved konsentrasjonen av funksjoner i rommet å spesialisere funksjonene for å optimalisere byen som romlig system. Byen som romlig organisasjonsform reflekterer de koplingsgevinster en samlokalisering av spesialiserte funksjoner medfører. (Hernes 1975 b).

De store byregioners tilvekst de siste tiår er i stor grad en følge av servicefunksjoners og de administrative funksjoners sterke ekspansjon. Til de store byregionene konsentreres foretakenes hovedkontorer. Der samles det høyere administrative personale og ledelsen for interesseorganisasjoner, finansorgan samt betydelige deler av den offentlige forvaltningen. Byen som romlig organisasjonsform reflekterer også den betydning direkte personkontakter har som lokaliseringsfaktor for høyere administrative funksjoner.

17.3 MAKT- OG BESLUTNINGSSYSTEMET

En slik omfattende geografisk konsentrasjon av høyere administrative funksjoner både i den private og offentlige sektor fører til en sterk sentralisering av beslutnings- og styringsmyndigheten i samfunnet. Den utøvende enheten desentraliseres, mens beslutnings- og styringsenheten sentraliseres til noen få, større steder. Resultatet vil kunne bli en funksjonell romlig struktur med de styrende i sentrum og de styrt i periferien. Dette kan på en avgjørende måte påvirke den romlige fordelingen av makt og innflytelse i samfunnet. Det er rimelig å anta at beslutningsenhets plassering i sentralstedshierarkiet vil ha innvirkning på dens evne til å oppfatte og behandle i romdimensjoner. En sentralisering av besluttende organer vil kunne gi seg utslag i økende negative romlige fordelingsvirkninger av de beslutninger som fattes. Schilbred Eriksen hevder f. eks. at det er grunn til å tro «at den organisasjonspolitik de fleste landsomfattende, både offentlige og private foretagender fører virker til å forsterke urbaniseringsprosessen og særlig konsentrasjonen til hovedstadsområdet». (Eriksen 1973, s. 106).

Dette avspeiler det generelle organisasjonsteoretiske problem om grad av sammenfall av problemstruktur og organisasjonsstruktur. Makt- og beslutningsapparatet regulerer ulike funksjoners romlige kompetanse. Sjansene for negative romlige fordelingsvirkninger av be-

slutninger antas å øke med grad av territoriell/funksjonell konflikt i beslutningsapparatet. Jo mer sentralisert den administrative beslutningsmyndighet er, jo større avstand vil det være mellom nivåene som fatter beslutninger (sentrum), og hvor mange av beslutningene settes ut i livet (periferi). Dette fører til at periferiens avhengighet av sentrum blir større, og sjansene for territoriell/funksjonell konflikt i beslutningsprosessen øker. Det motsatte vil være tilfelle jo mer desentralisert beslutningsmyndigheten er. Da vil mulighetene for overenstemmelse mellom problemstruktur og organisasjonsstruktur være større, og sjansene for at territoriale/funksjonelle konflikter oppstår i beslutningssituasjoner vil bli redusert. Periferiens avhengighet av sentrum vil være mindre, og dette vil gi større muligheter til å begrense eventuelle negative romlige fordelingsvirkninger av beslutninger.

De geografiske avstandene er i denne sammenheng kanskje først og fremst viktige ved at de innebærer ulikheter i ressurser og muligheter for å fremme sine interesser. På en måte kan utkanten problemer derfor også defineres som et kontaktproblem. Ønsker man å influere på beslutningsprosessen må man reise inn til sentrum for å få i tale de innflytelsesrike personer i offentlige og private organ. Geografisk avstand forsterkes av at utkantsstrøk mangler kapital, ekspertise og innflytelse over mange av de politiske og økonomiske beslutninger, som er av avgjørende betydning for individers levekårssituasjon i periferien. Utkantene har derfor et stort behov for kontakt med sentrum for å kunne påvirke de beslutninger som blir tatt der. Et funksjonelt geografisk uttrykk for dette er måten flyrutenettet vanligvis legges opp på: De første morgenfly kommer inn fra provinsen, de siste kveldsfly går ut til den.

17.4 IDEOLOGISK HEGEMONI

I en analyse av de konsekvenser sentraliseringen av makt- og beslutningsmyndighet har hatt for forholdet mellom sentrum og periferi, er det viktig å få fram hvilke romlige fordelingsvirkninger visse alment aksepterte grunnoppfatninger eller ideologier har. Ideologier danner premisser for og rettferdiggjør ulike typer av beslutninger. Særlig viktig i vår sammenheng er ideologi som grunnlag for elites modeller, persepsjoner og lojaliteter vis-à-vis romdimensjoner og geografiske områder. Torodd Strand fremholder at «elitene sine modeller og lojaliteter er avgjørende for i kva grad det kan førest ein regional fordelingspolitikk. Her er det ikkje nok å sjå på parlamentsrepresentasjon. Nyare forskning

visar at det er ein tendens til at alle slags eliter klumper seg i hop i større bysentra. Dette kan ikkje vere utan følgjer for deira perspektiv og lojaliteter. Ein veit også at i dei mindre synlege offentlege organa, råd og utval, er hovedstadsregionen (og -perspektivet) grovt overrepresentert». (Strand 1973, s. 24). Gudmund Hernes peker på «at utbyggingen av offentlige institusjoner ikke konsentrerer et representativt utvalg av det norske folk: Den konsentrerer særlig de best utdannede og høyest gasjerte. Konsentrasjonen i sjefsregulativet er sterkere enn konsentrasjonen i tjenestemannsregulativet». (Hernes 1975 b, s. 494). Man får m.a.o. en «samling av de mest artikulerte og de som best kan forsvare sine interesser... I høyere grad enn andre grupper kan de influere på definisjonen av hva som bør være riksgyldige virkelighetsoppfatninger, kan sette nasjonale standarder, osv.». (Hernes 1975 b, s. 494). Man kan derfor med god grunn hevde at sentrum gjennom sin elite har et ideologisk hegemoni. Med hegemoni forstår vi en situasjon hvor et bestemt «tankesett dominerer samfunnslivet og trenger gjennom til alle livsområder. Det påvirker vaner, hva som betraktes som moralsk gyldig, hvilke argumenter som anses som relevante og saklige, tilsier hvem som bør vike i konflikter, fastlegger hvilke politiske retningslinjer som er akseptable osv. I vår politiske debatt innehar teknisk-økonomiske verdier en sentral plass i nesten alle politiske tankeretninger, og det som ikke kan måles med slike verdier eller uttrykkes i slike størrelser vil ofte skyves til side som saken uvedkommende eller som lite viktig». (Hernes 1975 a, s. 91).

Sentrum trenger imidlertid formidlere og påvirkningskanaler overfor periferien for å beholde sitt ideologiske hegemoni. Den kanskje viktigste formidler av sentrumsideologien er skolen. Formidlingen skjer både gjennom skolens innhold, som er preget av det urbane sentrums vurderinger og oppfatninger, og gjennom de som arbeider i skolen. De har i sin egen utdanningsbakgrunn blitt preget av de samme verdier og holdninger. Mange av «de som arbeider i offentlige institusjoner utenfor hovedstaden er orientert mot den omtrent som kolonialister er orientert mot metropollandet. En rykker opp og gjør karriere ved å få den samme stilling i et større sentrum». (Hernes 1975 b, s. 495).

Den andre viktige påvirkningskanal og formidler av sentrumsideologien er radio og fjernsyn. Disse medier domineres sterkt av det urbane samfunns kultur- og verdioppfatninger, som setter sitt klare preg på N.R.K.'s virkelighetsoppfatning og «verdanskuelse». «N.R.K. og særlig fjernsynets verden er en

verden som tenderer til å bestå av hovedsteder, og disse hovedstedene består av regjeringsmedlemmer, sentralstyrer og topptalsmenn. Fjernsynet ser Norge fra sentrum, og er en del av dette sentrum.» (Hernes 1975 b, s. 495).

17.5 OPPSUMMERING

Den økte betydning horisontale koplinger har fått i lokaliseringsbeslutninger i forhold til vertikale koplinger, viser at det i konsentrasjonsprosessen har skjedd en forskyvning fra avhengighet av lokale naturressurser (jord, skog, hav, energi, mineraler) til en strukturell nødvendighet, som er innebygget i et økonomisk system dominert av horisontale koplinger.

Positive interne og eksterne effekter utgjør til sammen det vi kaller for agglomerasjonsfordeler. De kalles for dette da de (som regel) bare kan oppnås ved at foretak lokaliseres i eller nær store befolkningskonsentrasjoner eller agglomerasjoner. Eksistensen av agglomerasjonsfordeler manifesterer seg i en geografisk konsentrasjon av produksjon og bosetting. Som en følge av slike agglomerasjonsfordeler tenderer et markedsdominert økonomisk system, ifølge Gunnar Myrdal (1957), «to increase rather than to decrease the inequalities between regions». Det er denne type vekst som kjennetegner samfunn som det norske: Urbanisering er regional utvikling etter forstørrelsesmodellen. Det er m.a.o. ikke «den naturlige utviklingen» som skaper forutsetninger for konsentrasjon av redskaper og mennesker i store byer, men lovmessigheter i et menneskeskapt økonomisk system: Byen og byregionen fremstår som den optimale romlige organisasjonsform for et samfunn med en produksjonsmåte, som er basert på stordrift, arbeidsdeling og store økonomiske kretsløp for å realisere målsettinger om rask nasjonal økonomisk vekst og optimal ressursutnyttelse. Eller som Christie formulerer det: «Byene representerer inkarnasjonen av de forstørrede samfunn.» (Christie 1975, s. 90).

En av følgene av den langt fremdrevne interne og eksterne arbeidsdelingen i moderne industrisamfunn er de sterke og omfattende gjensidige avhengighetsforhold mellom ulike

aktører, som har vokst fram. Berrefjord og Hernes (1975) hevder f. eks. at «økt konsentrasjon i næringslivet antas å medføre mer koordinering utenfor markedet og konsentrasjon, forenkling og samordning i næringslivets organisasjoner». Særlig viktig i denne sammenheng er utviklingen mot en stadig «tettere» kontakt mellom politiske og økonomiske aktører, vanligvis representert ved sentraladministrasjonen og diverse storforetak. Denne utviklingen kan betegnes som en overgang fra liberal kapitalisme (økonomisk liberalisme) til organisert kapitalisme (blandingsøkonomi), eller som en prosess preget av statsbygging og markedsforvitring. (Berrefjord — Hernes 1975).

En annen følge av den langt fremdrevne arbeidsdelingen er at administrasjon og kontroll av nettverket av horisontale koplinger i dag er blant de mest ekspansive virksomheter i våre samfunn. Deler av tertiær- og hele kvartærsektoren (kontroll, beslutning og styring) har sine viktigste arbeidsoppgaver knyttet til å administrere og kontrollere det omfattende system av horisontale koplinger i samfunnet. Jo mer omfattende nettverket av horisontale koplinger er, jo mer det krever av mange enheters samarbeid og koordinering, desto sterkere vil konsentrasjons- og sentraliseringstendensene i samfunnet bli.

Vi ser hvordan en strukturell endring i det økonomiske systemet (arbeidsdelingens innføring) har lagt grunnlaget for fremveksten av organisasjonssamfunnet eller den segmenterte stat. (Egeberg — Olsen — Sætren 1975)

Urbanisering handler om strukturell nødvendighet, og ikke om en prosess preget av «den teknisk—vitenskapelige utviklings ubønnhørighet». Urbaniseringsprosessen har klare romlige, sosiale og økonomiske fordelingsvirkninger; den skaper ulikheter ved å favorisere på en systematisk måte bestemte grupper, interesser og regioner. Vi ser altså at det er en nær sammenheng mellom regional utvikling og økonomisk system, og at regional ulikhet fremkommer som et biprodukt av den generelle økonomiske utvikling, fordi regional ubalanse er «innebygget» i den økonomiske utviklingen i et samfunn med et kapitalistisk økonomisk system.

KAPITTEL 18.

En likeverdig ulikhetsstruktur: Alternative strategier for regional utvikling

I dette siste kapittelet i rapporten vil vi skissere opp noen temaer for den videre debatt, og sammenfatte en del av de regionalpolitiske implikasjoner vi kan trekke på grunnlag av de viktigste konklusjonene i rapporten. Vi vil gjøre dette ved å presentere alternative strategier for den fremtidige regionale utvikling i Norge, vise hvilke problemer et valg av strategiene innebærer, og hvilke konsekvenser strategiene får for utformingen av samfunnet. Det er ikke vår oppgave å presentere ferdige løsninger. Hensikten er å peke på problemer og gi premisser for den offentlige debatt omkring målsettinger og virkemidler i norsk regionalpolitikk.

18.1 UTILSIKTEDE FORDELINGSVIRKNINGER

Vi konkluderte forrige kapittel med å hevde at urbaniseringsprosessen har klare fordelingsmessige konsekvenser så vel individuelt som geografisk. Som vi pekte på i kapittel 5, kan fordelingsvirkninger både være tilstrebet og erkjent (manifeste funksjoner), eller de kan være utilsiktet, tilslørt og uforstått (latente funksjoner). De utilsiktede fordelingsvirkninger er et resultat av eksterne effekter eller sidevirkninger. Slike utilsiktede fordelingsvirkninger kan for individer enten være positive eller negative, og for geografiske områder enten hensiktsmessige og resultatfremmende (funksjonelle) eller uhensiktsmessige og resultathemmende (dysfunksjonelle). Vi skal i dette kapittelet først og fremst fokusere oppmerksomheten på utilsiktede fordelingsvirkninger med negative og dysfunksjonelle følger, fordi det er disse som i dag representerer de største og alvorligste utviklingsproblemer i moderne industrisamfunn. Det bør også for regionalpolitikken være en sentral målsetting å redusere slike utilsiktede fordelingsvirkninger.

Etter en nesten trettiårs uavbrutt marsj mot den «problemfrie» velferdsstatens realisering, har de postindustrialiserte samfunn i 70-årene støtt på problemer av en til nå ukjent karakter og størrelsesorden. Vel har det under marsjen mot øket velstand oppstått vanskeligheter, men de har vært av en «midlertidig» karakter. Det kan f.eks. ha vært konjunkturbestemte, kortere tilbakeslag, eller strukturell arbeidsledighet av temporær karakter. Troen på fremtiden og den generelle utviklingsoptimismen ble aldri rokket, og virkemiddelet som løste alle problemer ble det heller

aldri stilt spørsmål ved: den økonomiske vekstpolitikken. Økonomisk vekst ble det sentrale virkemiddelet for å realisere den overordnede målsettingen: en moderne velferdsstat. Økt velstand til de store befolkningsgrupper skulle realiseres gjennom rask økonomisk vekst og en rettferdigere fordeling av tilveksten. For at dette skulle lykkes måtte staten (det offentlige) gripe inn for å regulere og stabilisere det «fri» markedet (den frie konkurransens) funksjon som en «effektiv» ressursallokerings- og fordelingsmekanisme. «Blandingsøkonomien» som en modifisert variant av det kapitalistiske økonomiske system vokste fram. Og samfunnet lyktes langt på vei med mange av sine målsettinger for velferdsstaten. På mange felter opplevde man en sterk velstandsutvikling i årene etter 2. verdenskrig. Myndighetene har lyktes med sentrale målsettinger som full sysselsetting og en velstandssøkning som kom alle til del (riktig nok noen grupper mer enn andre). Man har hatt en stor ekspansjon i utdanningssystemet, som har gjort det mulig for «vanlige» folks barn å få en god utdanning. Sosiale goder og trygdesystemet ble bygget ut, slik at de som ikke klarte seg ble tatt hånd om av samfunnet. Men blendet av medaljens blanke forside (dvs. den økende materielle velstand og trygghet), i opptattheten av å sluke de stadig større kjøttkakene, som veksten og den effektive produksjonen gav oss, var det få som la merke til medaljens bakside, som dog alltid har vært til stede. Eller for å si det med andre ord: Man registrerte de virkninger som hadde positive og funksjonelle følger, mens man «lukket øynene for» virkninger med negative og dysfunksjonelle følger. En sterkt medvirkende årsak til dette er at mens de førstnevnte virkninger som oftest vil være tilstrebet eller manifeste, vil de sistnevnte i større utstrekning være utilsiktede eller latente fordelingsvirkninger, dvs. at de er et resultat av sidevirkninger (eksterne effekter).

Den romlige pakningsprosess som er forårsaket av urbaniseringsprosessen produserer mange slike utilsiktede fordelingsvirkninger med negative og dysfunksjonelle følger for ulike individgrupper og regioner. Det industrialiserte samfunn har god tatt redskaper som fører til store enheter og høy grad av kompleksitet i den sosiale organisasjon. Det koster mye å holde så kompliserte system ved like, ikke minst i ekstra sosiale utgifter. De sosiale omkostninger ved urbaniseringsproses-

sen bæres av den enkelte og av samfunnet gjennom trygdesystemet og andre offentlige tiltak. Sosialbudsjettets store andel av statsbudsjettet skyldes derfor ikke bare den kraftige utbyggingen av helse- og sosialsektoren for å rette opp tidligere tiders forsømmelser; sosialbudsjettets størrelse reflekterer også den stadig økende andel av mennesker som ikke lenger orker å henge med i «utviklingen»: ungdom, kvinner, gamle og handikappede; grupper som enten er slått ut p.g.a. ressurs svakhet (ødelagt helse, psykiske lidelser, sosiale problemer o.l.), eller ikke får adgang til arenaer p.g.a. ressurs svakhet. Kolberg (1974) har i en undersøkelse om trygdebruk i Norge funnet at trygdeforbruket er størst i de mest typiske avfolkningsområder og i de mest typiske pressområder. Denne tendensen har forsterket seg i løpet av de siste 10—12 år. Kolberg fant at trygdeforbruket i de mest utpregede pressområder for en stor del bestod av syketrygd, legehjelp og sosialhjelp, mens arbeidsledighetstrygd og uføretrygd var de vanligste trygdeformer i typiske avfolkningsstrøk. Hans konklusjon var derfor at disse områdene er mest utsatt for «sosiale belastninger» som følge av urbaniseringsprosessen.

Det er egentlig et paradoks at et voksende byråkrati, et stort antall eksperter og en mengde interesseorganisasjoner har som oppgave å se etter (hver for seg) stadig snevrere definerte handlingsområder. Hägerstrand sier det slik: «Oddly enough the logic of chopping up activities of all sorts in smaller and smaller parcels leads to bigger and bigger firms, institutions, unions, buildings and cities to contain them.» (Hägerstrand 1972 b, s. 25). Vekst etter forstørrelsesprinsippet betyr altså ikke bare at enkelte enheter bare vokser og vokser, det betyr også vekst ved differensiering. Man kan derfor kalle industrialiserte og urbaniserte samfunn «de store enheters oppsplittede samfunn». (Christie 1975, s. 63).

Dette forhold er imidlertid bare et tilsynelatende paradoks, og således ikke det minste «oddly» i virkeligheten. Paradokset fremkommer, som vi påviste i kapittel 17, som en følge av en strukturell nødvendighet i et økonomisk system, som karakteriseres av vekst ved forstørrelse og en langt drevet arbeidsdeling. I det samme kapittelet pekte vi også på byenes agglomerasjonsfordeler som en viktig forklaringsfaktor på den raske urbaniseringen. Vi skal imidlertid være klar over at agglomerasjonsfordeler ikke utgjøres av noen «objektive» realiteter. De tilkommer innenfor rammene av et bestemt økonomisk system, og kan i tillegg påvirkes av politiske beslutninger og tiltak. Endringer i politiske

variabler kan i høy grad forandre et steds fordeler og ulemper. En viktig politisk faktor når det gjelder sammenhengen mellom agglomerasjonsfordeler og byvekst er f. eks. den rådende ansvarsfordelingen mellom bedrifter og samfunn i en blandingsøkonomi. Denne ansvarsfordelingen gjør det mulig for (private) økonomiske aktører å utnytte de bedriftsøkonomiske fordeler som oppnås ved en geografisk konsentrasjon av virksomheter i urbaniserte områder (f. eks. ulike typer av koplingsgevinster som en samlokalisering av spesialiserte funksjoner medfører), uten å bli belastet de samfunnsøkonomiske ekstraomkostninger, som konsentrasjonsprosessen medfører. De samfunnsmessige kostnadene ved å bygge flere boliger, veier, skoler, sykehus, avhjelpe sosial nød og løse miljøproblemer osv., kan være en betydelig merbelastning i slike områder.

Så lenge et pressområde har agglomerasjonsfordeler (positive skalaeffekter for bedrifter) som oppveier de høyere tomtepriser og lønnsnivå som oppstår i pressområder (negative skalaeffekter for bedrifter), vil en lokalisering i et pressområde være bedriftsøkonomisk lønnsom. Det er i denne sammenheng viktig å gjøre et skille mellom de bedriftsøkonomiske negative skalaeffekter og de samfunnsøkonomiske (f. eks. økte behov for infrastrukturelle investeringer). For ofte vil det være slik at den aktør som nyter fordelene ved en slik lokalisering er forskjellig fra aktørene som bærer kostnadene. I mange storbyer er forholdene i dag slik at de negative eksterne effektene er viktigere enn de positive. Fortsatt ekspansjon vil i slike tilfeller medføre en reduksjon i det samfunnsøkonomiske utbytte. Det enkelte firmas bedriftsøkonomiske utbytte vil allikevel kunne øke fordi firmaet tjener på de positive eksterne effektene andre firmaer har skapt, men ikke tar i betraktning de negative eksterne effekter det selv skaper. Det enkelte foretak kan derfor komme til å øke dets produksjon selv når en slik økning medfører et mindre samfunnsøkonomisk utbytte. (Richardson 1971). Fordi en samfunnsøkonomisk optimal bystørrelse er mindre enn en bedriftsøkonomisk optimal størrelse, vil bedriftsøkonomiske lønnsomhetskrav komme i konflikt med en rekke samfunnsmessige målsettinger, som f. eks. regionalpolitiske målsettinger om å bevare hovedtrekkene i vårt nåværende bosetningsmønster.

Forskjellen mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk optimalitet ligger i eksistensen av eksterne effekter. Dette kan forklares slik: Hvis foretakenes handlinger ikke er samfunnsøkonomisk optimale, må der finnes effekter som ligger utenfor prissystemet.

Siden foretak bare tar hensyn til virkninger som de blir formidlet av prissystemet, må effektene være eksterne for foretaket. Neoklassisk økonomisk teori basert på frikonkurranseforutsetninger hevder at en frikonkurranseøkonomi automatisk vil medføre likevekt i den romlige fordelingen av økonomisk aktivitet. Med fullstendig mobilitet hos produksjonsfaktorene, arbeid og kapital, skulle disse ved hjelp av markedsmekanismen forflytte seg i rommet slik at den relative avkastningen av alle produksjonsfaktorer blir den samme uansett hvor produksjonsprosessen finner sted²⁶). Faktormobilitet blir i frikonkurransemodellen betraktet som en effektiv mekanisme for å sikre utjevning av regionale ulikheter.

Nå eksisterer der imidlertid en rekke avvikelser fra forutsetningene i denne «ideelle» modell i virkelighetens verden. For det første vet vi at det er urealistisk å forutsette full mobilitet hos produksjonsfaktorene arbeid og kapital. Som vi viste i del III, gjelder dette ikke minst for arbeidskraftens mobilitet. Men selv om det eksisterer full mobilitet hos produksjonsfaktorene, ville en substitusjon av produksjonsfaktorene ikke gi en samfunnsøkonomisk optimal ressursallokering på grunn av eksterne effekter på fraflyttings- og tilflyttingsstedet. En forutsetning for at markedsmekanismen automatisk skal føre til en samfunnsøkonomisk optimal ressursallokering, er at ingen eksterne effekter virker i økonomien. Frikonkurransemodellen kan følgelig ikke inkorporere eksterne effekter.²⁷)

Når det gjelder eksistensen av eksterne effekter skal en merke seg at det ikke lenger nødvendigvis vil være slik at en positiv nettogevinst for den enkelte aktør også gir positiv nettogevinst for samfunnet. Den individualistiske karakteren til en typisk markedsatferd; en anonym og taus handling som er motivert av ren egeninteresse, kan resultere i at summen av rasjonelle, individuelle beslutninger på mange felter kan bli irrasjonelle, kollektive beslutninger. Det som kan virke som en funksjonell beslutning for den enkelte aktør, kan p.g.a. eksterne effekter være dysfunksjonell både for fraflyttings- og tilflyttingsstedet.

18.2 MOTSETNING OG PROBLEM

Negative og dysfunksjonelle utilsiktede virkninger handler om motsetninger i samfunnet. Med motsetninger forstår vi noe annet enn problemer. Forskjellen kan kanskje enklest uttrykkes ved å si at «for å løse et problem er det tilstrekkelig å endre et del-element eller en del av helheten; for å løse eller oppheve en motsetning må hele systemet undergå en kvalitativ endring». (Galtung 1975, s. 19). Motsetninger fremtrer på for-

skjellige analysenivåer. De viktigste analysenivåene er:

a) Økologisk «nivå»:

«Motsetningene» på det økologiske «nivå» er forårsaket av urbaniseringsprosessen. De er et resultat av motsetninger mellom naturen og menneskeskapte strukturer, som fremtrer i form av ressurstømming (av lagerressurser) og miljøforurensning.

b) Makronivå:

Med «motsetninger» på makronivået forstår vi de dysfunksjonelle (utilsiktede) fordelingsvirkninger som i stigende grad rammer geografiske områder på alle nivåer. De er et resultat av innebygde motsetninger i strukturene, og fremtrer bl. a. som regional ubalanse (pressproblemer og distriktsproblemer) og underutvikling.

c) Mikronivå:

Med «motsetninger» på mikronivået tenker vi på de negative (utilsiktede) fordelingsvirkninger som i økende omfang rammer ulike grupper av mennesker. De fremkommer som et resultat av motsetninger mellom strukturer og mennesker, og fremtrer som ulike sosiale og psykiske problemer (fremmedgjøring, avmaktsfølelse, mentale lidelser, alkoholisme, ungdomskriminalitet, teknologisk arbeidsløshet osv.).

Samfunnsutviklingen preges i stigende grad av uforenlige utviklingstendenser, dvs. at utviklingen er motsetningsfull. Man ser i økende grad konfliktlinjer som kan være funksjonelle for ulike aktører og sektorer på tvers av flere territoriale enheter, men som er dysfunksjonelle for et gitt samfunn (territorium) som helhet. Det beste eksempel på dette er selvsagt de multinasjonale selskaper, som snart er de eneste som tjener på en fortsatt samfunnsutvikling i samme retning som den nåværende. En av grunnene til at så få legger merke til denne motsetningsfylte utviklingen, er at de som rammes stort sett er de små, svake og fattige enten det dreier seg om mennesker i det nasjonale system eller nasjoner i det globale.

Vi hevder at de uforenlige utviklingstendensene i form av utilsiktede virkninger av menneskelige handlinger, er skapt av motsetninger mellom natur, strukturer og mennesker. Det er i denne sammenheng viktig å presisere at «strukturer har ingen egen-dialektikk atskilt fra de menneskelige relasjoner som konstituerer dem, og de individer som er bærere av dem». (Hernes 1976, s. 113). Man kan derfor ikke «beskrive strukturell endring som om det skjer uten forbindelse med menneske-

lige motiver». (Hernes 1976, s. 113). Svært generalisert kan de strukturelle endringer som har funnet sted de siste 200 år, beskrives som en kontinuerlig reduksjon av mangfoldet i våre natur- og kulturmiljøer. På det økologiske «nivå» har det skjedd ved å erstatte et meget komplisert organisk miljø med et forenklet anorganisk miljø. På det samfunnsmessige makronivå har det differensierte samfunn dominert av horisontale koplinger vokst fram gjennom forstørrelse, og effektivt utryddet mangfoldet i de materielle forutsetninger for sosial organisasjon. «Med utgangspunkt i redskapsstrukturen blir man i ubekvem grad slått av likheten mellom alle disse organisasjonsformer som man kjenner dem i alle industrialiserte samfunn. Det foreligger en grunnleggende likhet ved at de alle har godtatt redskaper som fører til store enheter og høy grad av kompleksitet i den sosiale organisasjon». (Christie 1975, s. 109). På mikronivå har denne utviklingen skapt fjernhet, mobilitet og fremmedgjøring. Spesialisering kan gi større produksjonsvolum, men snevrere personlighet. Den indre differensiering gjør at man ikke får bruk for mer enn et utsnitt av helheten. Varig utførelse av delfunksjoner fører til ensidig personlighetsutvikling. Industriproduksjon (masseproduksjon) er i motsetning til håndverksproduksjon variasjonsbegrensende. Et slikt system vil ha behov for sterkt standardiserte former for innsats. Byråkratiske metoder for samfunnsmessig styring (sekundærkontroll) erstatter en menneskelig tilnærmingstype (primærkontroll). Det ikke yrkesrelevante i mennesket i all dets personlige mangfoldighet må derfor dempes mest mulig. Det blir stillingen som dominerer, mens innehaveren bør være lett utskiftbar.

18.3 PERSPEKTIVER PÅ SOSIAL ENDRING

Opplysninger om sosiale forhold kan enten være data om individer eller opplysninger om strukturelle forhold i samfunnet. Norsk samfunnsforskning har til nå hatt et sterkere individualistisk preg enn et strukturelt sikte. Dette har vært med på å skape en skjevhet i informasjonsgrunnlaget for offentlig politikk, som dermed oftere har tatt sikte på å endre individenes ressurser enn på å endre forhold i samfunnsstrukturen. Dette peker hen mot to prinsipielt forskjellige strategier en kan ta i bruk ved utformingen av offentlig politikk: En kan enten ta sikte på å tilpasse mennesker til den eksisterende samfunnsstrukturen, eller endre strukturelle forhold slik at de er mer i overensstemmelse med mennes-

kers behov og muligheter. Valg av strategi vil i stor grad være avhengig av hvilke forhold som identifiseres som problemer, og i hvilket perspektiv de oppfattes. I et individperspektiv oppfattes f. eks. den regionale ubalansen som et spørsmål om en ujevn fordeling av individuelle ressurser mellom sentrums- og utkantsbefolkningen. Med dette perspektivet vil problemløsningsstrategien være å øke utkantsbefolkningens individuelle ressurser, slik at de kan bli bedre i stand til å konkurrere om goder på markeder og på den politiske arena. En slik strategi vil imidlertid bare ha begrensede effekter. Den kan bedre forhold som er individuelle i sin karakter. En geografisk spredning av utdanningstilbudet resulterte i bedret utdanning for mange utkantskommuner, men førte samtidig til en reduksjon av utkantskommunenes kollektive ressurser. En bedring i periferiens kollektive ressurser ville kreve strukturelle endringer på arbeidsmarkedet, slik at ungdommen fikk arbeid på hjemstedet etter avsluttet skolegang. I tillegg vil en ensidig satsing på å øke individuelle ressurser kunne få aggregatvirkninger, som langt på vei nøytraliserer effektene av tiltakene. Etter hvert som flere har fått adgang til utdanning, har det f. eks. vist seg at utdanningsforskjeller spiller en større rolle enn tidligere: Hva slags og hvor lang utdanning en har brukes i tiltakende grad som filter på arbeidsmarkedet. Utdanningsulikhet virker m.a.o. mer diskriminerende i et utdanningsrikt enn i et utdanningsfattig samfunn. (Hernes — Knudsen 1976). En politikk som ensidig tar sikte på å endre individuelle ressurser, vil derfor være irrelevant eller t.o.m. ha negative eller dysfunksjonelle fordelingsvirkninger, hvis den settes inn for å løse forhold av strukturell natur. Resultatet av en slik individsentrering vil bli reproduksjon av ulikhet, dvs. opprettholdelse av status quo.

Strukturelle forhold kan endres på ulike måter avhengig av om det dreier seg om problemer eller motsetninger. «Det er ikke bare et spørsmål om forskjell i omfang, men også om forskjell i endringens kvalitet. For å overvinne en motsetning er det således nødvendig å rive ned noe, for å kunne bygge opp noe nytt — problemløsning kan betraktes som et forsøk nettopp på å unngå dette ved å angripe problemet «lokalt»». (Galtung 1975, s. 19). Det er derfor viktig ved valg av strategi for å endre strukturelle forhold å være klar over denne forskjellen. Er man ikke det, og oppfatter alt som problemer, vil faren være stor for å bli sittende fast i «piece-meal-change» av samfunnsforhold, hvor mer fundamentale strukturelle endringer behøves. På den annen side kan det også få uheldige konse-

kvenser hvis man ikke ser problemer for bare motsetninger.

Forskjellene mellom problemer og motsetninger avspeiler seg også i de perspektiv som er retningsgivende ved valg av strategier for å endre strukturelle forhold. I et systemperspektiv vil den regionale ubalansen bli oppfattet som et styringsproblem innen økonomisk politikk. Ut fra systemperspektivet består samfunnet av et system av næringer, bransjer og bedrifter. Noen av disse er ekspansive og økonomisk vekstskapende, som bidrar til en sterk ekspansjon hvor de er lokalisert på bekostning av geografiske områder som mangler slike næringer. Slik utvikler den regionale ubalansen seg ved at der skapes pressproblemer i sentrum og distriktsproblemer i periferien. Problemløsningen forutsettes å ligge i sentrale styringssystem, som kan sette inn virkemidler for å få ekspansive næringer lokalisert til utkantsområdene. Med utgangspunkt i et systemperspektiv ville en mer generelt hevde at «de politiske problemer i moderne industrisamfunn blir i stadig større grad å håndtere og mestre sidevirkninger og det økonomene kaller «eksterne effekter». Dette vil medføre en sterkere maktoverføring til staten, topporganisasjonene og storforetakene, fordi den uformelle samordning som skjer gjennom markedet ikke strekker til». (Hernes 1975 a, s. 121). Et systemperspektiv ville understreke behovet for å få i stand en reorganisering av samfunnet slik at de totale virkninger av alle handlinger ble tatt hensyn til. Dette ville bli forsøkt gjennomført ved å flytte løsningen av problemene omkring sidevirkninger fra markedet til den politiske arena. En slik reorganisering vil resultere i større beslutningsenheter enn tidligere, slik at graden av desentralisering i systemet blir redusert.

Mulighetene for det politiske system til å «styre» problemene med sidevirkninger er avhengig av to forhold. For det første er det av avgjørende betydning at det er sammenfall av organisasjonsstruktur og problemstruktur, dvs. at det politiske system oppfatter og behandler problemene på en adekvat måte. Et viktig aspekt ved dette er hvilke muligheter deltakerne på den politiske arena har for å kontrollere og påvirke ulike beslutningsutfall. Det tekniske og økonomiske systems kompleksitet vil være en sentral faktor i denne sammenheng. En stor grad av kompleksitet hindrer enhver i å forstå hele systemet, og gjør det vanskelig å fremsette velbegrunnet kritikk. Dette medfører at samfunnets avhengighet av eksperter blir stor, noe som vanskeliggjør det politiske systems kontroll- og påvirkningsmuligheter overfor eksperter og spesialister. Det

moderne industrisamfunn er etter hvert blitt så komplisert at ingen lenger har oversikt over helheten. Og den teknologiske utvikling de politiske ledere går inn for gjør at vi fortsatt ikke har nådd veis ende i denne utviklingen. Det politiske system forsøker å få sammenfall av problemstrukturen og organisasjonsstrukturen ved en sentralisering av beslutningsmyndigheten. Men jo mer sentralisert beslutningsmyndigheten er, desto større avstand vil det være mellom nivåene som fatter beslutninger og hvor beslutningene settes ut i livet. En sentralisering av beslutningsmyndigheten for å få et bedre funksjonelt sammenfall kan dermed føre til en dårligere geografisk overensstemmelse mellom problemstruktur og organisasjonsstruktur, slik at sjansene for territoriale/funksjonelle konflikter i beslutningsprosessen øker.

Den kompliserte problemstrukturen og den sentraliserte organisasjonsstrukturen legger grunnlaget for en omfattende deloptimalisering i samfunnet, som nok kan være funksjonell for ulike aktører og sektorer, men som i stigende grad er dysfunksjonell for samfunnet som helhet. Dette fører også til at skrittvis beslutninger blir den dominerende beslutningstypen i samfunnet, fordi ingen aktører i systemet har tilstrekkelig oversikt, forståelse, interesse eller makt til å overskue de totale konsekvenser av menneskelige handlinger, slik at beslutningsprosesser av denne typen kan bli erstattet med mer integrerte beslutningsprosesser. Dette fører til at de grunnleggende, prinsipielle beslutninger sjelden eller aldri blir fattet («piece-meal-change»).

Det andre forhold som på en avgjørende måte virker inn på det politiske systems muligheter for kontroll og styring av sidevirkninger, er om det dreier seg om problemer eller motsetninger. Som vi allerede har pekt på, handler negative og dysfunksjonelle utilsiktede virkninger om motsetninger i samfunnet. Sidevirkninger av denne typen utgjør m.a.o. ikke et styringsproblem, og kan ikke løses bare ved å overføres fra markedet til den politiske arena. Anvender det politiske system tradisjonelle problemløsningsmekanismer for å redusere omfanget av negative og dysfunksjonelle sidevirkninger, vil dette snarere virke til å forstørre eksisterende motsetninger enn til å forminske dem. Vi skal forsøke å konkretisere dette med et eksempel. Med utgangspunkt i et systemperspektiv vil strategien overfor den regionale ubalansen være en modernisering og strukturasjonalisering i de næringer og i de regioner som preges av økonomisk stagnasjon, for å skape balanse i forhold til vekstnæringer og

pressområder. Men en slik strategi vil på lang sikt ikke føre til at den regionale ubalansen blir mindre. «For modernisering og struktur-rasjonalisering betyr at arbeidskrevende produksjonsformer og lite omfattende økonomiske kretsløp erstattes med teknologi og kapitaliserte produksjonsformer, samt svært omfattende økonomiske kretsløp. Konsekvensen som viser seg over tid vil kunne bli strukturell arbeidsløshet, flytting og fremmedgjøring i det økonomiske kretsløps periferi». (Veggeland 1976, s. 74). Vi ser at denne strategien bare ville føre til at den regionale ubalansen utvikler en ny form, fordi de strukturelle motsetninger i systemet ikke oppheves. Slagordmessig formulert innebærer dette at det ikke er mulig å oppheve motsetninger (negative og dysfunksjonelle sidevirkninger) som er skapt av rask økonomisk vekst med en fortsatt (og forsterket) satsing på en økonomisk vekstpolitikk.

For å kunne skille mellom motsetninger og problemer kreves det at man i analyser av strukturell endring tar utgangspunkt i et annet perspektiv enn systemperspektivet. Det er bare ved å anlegge et strukturperspektiv at motsetninger i samfunnet kan avdekkes. For som Hernes påpeker: «Frembringelse av ønskede virkninger forstås; utilsiktede virkninger må forklares». (Hernes 1975 a, s. 24). Strukturperspektivet tar utgangspunkt i samfunnets økonomiske system eller produksjonsmåte. I et strukturperspektiv blir overflatefenomenene (skjeve bytteforhold) forstått som fremtredelsesformer av et bakenforliggende vesen, den regionale ubalansen, hvor motsetningen mellom sentrum og periferi (ekstern arbeidsdeling) er den sentrale forklaringsfaktor. Strukturperspektivet retter ikke søkelyset mot isolerte økonomiske og politiske forhold som årsak til den regionale ubalanse, men mot de innebygde motsetninger i produksjonsmåten (prosess-strukturen) som utgjør dynamikken i samfunnsutviklingen. I et strukturperspektiv kan intet kulturfenomen studeres løst fra den måten mennesker frembringer og fordeler produksjonen på.

Vi har nå forsøkt å vise hvilke typer av strukturelle forhold som kan betraktes som styringsproblem, og som kan løses ved å overflyttes fra markedet til den politiske arena. Det som kjennetegner slike strukturproblemer er at deres virkninger er manifeste, dvs. at virkningene er tilstrebede eller erkjente. Latente eller utilsiktede negative og dysfunksjonelle virkninger handler derimot om motsetninger i samfunnet. Og motsetninger kan ikke oppheves gjennom partielle løsninger eller tilpasninger. For

å oppheve motsetninger kreves det mer omfattende og kvalitative strukturelle endringer i systemet. Dette viser at det er nødvendig å operere med strukturer på ulike nivåer i analyser av strukturell endring. Endringer i strukturene som styrer prosessene (parameterstrukturen) ved f. eks. en overgang fra markedet til den politiske arena kan løse problemer. For å oppheve motsetninger må selve formen eller strukturen som en prosess har, forandres. Det skjer ved en omforming eller transformasjon av prosess-strukturen som en følge av indre motsetninger innenfor helheten. Her ligger forskjellen mellom samfunnstilpasning og samfunnsforandring (kvalitativ systemendring).²⁸⁾

18.4 OM SAMFUNNSTRANSFORMASJON

Hvordan kan så moderne industrisamfunn transformeres slik at innebygde motsetninger i samfunnsutviklingen oppheves? Eller mer presist: Hvilke strukturelle endringer må finne sted i samfunnets økonomiske system for at negative og dysfunksjonelle utilsiktede virkninger (sidevirkninger) kan elimineres?

I hele forskningsrapporten har det vært lagt stor vekt på strukturelle forhold i samfunnet. De strukturelle trekk ved det økonomiske systemet som har pekt seg ut som de grunnleggende i analysene er redskapsstrukturen, arbeidsdelingen og de økonomiske kretsløp. En av hovedmotsetningene i moderne industrisamfunn går mellom mennesker og redskaper som en følge av en ureflektert akseptering av maskiner og teknikk. «Vi har uten tilstrekkelig ettertanke gitt oss redskapen i vold. Fordi den er kompleks, fordi den krever store organisasjoner som krever standardisering, fordi dette krever rolleutøvere fremfor personer, fordi dette fører til vekst ved forstørrelse som skaper avstand mellom bosted og arbeidssted, noe som gjør at læring ikke kan foretas ved direkte observasjon og småprøving og feiling, og fordi redskapen dessuten er for dyr til å feiles med, — av alle disse grunner blir det en fordel om bare noen ganske få slipper til med denne redskapen, men da til gjengjeld slipper til ganske mye.» (Christie 1975, s. 81). Som ovenforstående sitat tydelig viser kan redskaper eller teknikk ikke betraktes som et isolert eller nøytralt fenomen, som bare behøver å vurderes ut fra snevre bedriftsøkonomiske kriterier. Type av redskaper har store konsekvenser for den sosiale organisasjonen i samfunnet. Redskaper krever organisasjon for å kunne anvendes. Redskaper (teknikk) er sammenflettet med organisasjon i det vi kaller teknologi. Valg av redskaper må derfor ses i sammen-

heng med sentrale politiske målsettinger for den samfunnsmessige utvikling. Slike kriterier for vurdering av redskaper (teknikkbedømming) er det naturlig å hente fra de tre analysenivåene vi har benyttet oss av tidligere. Redskaper må dermed for det første vurderes i et:

a) *Økologisk perspektiv.*

Skal motsetningene på det økologiske «nivå» oppheves, må redskapene tilfredsstille økologiske krav. Et viktig økologisk krav er at redskapene må være lite ressurskrevende å produsere og å anvende.

For det andre må type av redskaper vurderes i et:

b) *Makro-perspektiv.*

Skal de strukturelle motsetninger på makronivået oppheves, må redskapene være av en type som fører til samfunnsmessig vekst etter knoppskytingsmodellen. Vekst etter knoppskyting vil skape færre dysfunksjonelle, utilsiktede fordelingsvirkninger enn vekst ved forstørrelse (se kapittel 17). Det er m.a.o. viktig å undersøke om den organisasjon ulike typer av redskaper trenger vil virke sentraliserende eller desentraliserende, dvs. om redskapene trenger en sentralisert eller desentralisert organisasjonsstruktur for å kunne anvendes.

For det tredje må valg av redskaper vurderes i et:

c) *Mikro-perspektiv.*

Skal motsetningene på mikronivået oppheves må redskapene være av en type som skaper tette samfunn preget av nærhet i den sosiale organisasjonen, slik at negative utilsiktede fordelingsvirkninger kan unngås. Dette innebærer bl. a. at man velger redskaper som kan fattes fullt ut av menneskene som bruker dem, som kan utvikles og produseres lokalt, og som ikke forutsetter for høy grad av arbeidsdeling. For som Christie påpeker: «Visse typer redskap frister til — eller i mer uheldige fall, krever — så vidt store enheter og også så stor grad av arbeidsdeling at det sosiale system blir ett hvor individene i liten grad blir synlige for hverandre, og også i liten grad direkte gjensidig avhengige av hverandre.» (Christie 1975, s. 109). Og der nest er det viktig at en velger redskaper som er arbeidsparende, men ikke arbeidsbesparende. Med arbeidsparende redskaper forstår vi redskaper som reduserer menneskelig slit, slik at arbeidet blir mindre fysisk anstrengende. Arbeidsbesparende redskaper er kapitalintensive redskaper som bedrer effektiviteten og produktiviteten ved å kreve færre mennesker i produksjonen, og som dermed fører til øket lønnsomhet for foreta-

ket. «Ved ny teknologi vil gamle ferdigheter bli foreldet, og de som besitter dem kan miste næringsgrunnlaget. For eksempel, jo mer effektiv landbruksteknologien blir, jo færre jordbrukere og landarbeidere trengs for å fremskaffe den samme produktmengde. Dette skaper for det første problemer for dem som blir overflødige, og som kan bli tvunget til å skifte bosted for å få seg arbeid. Men som den norske debatten om desentralisering viser, er bosettingsstrukturen knyttet til andre verdier som kan undermineres av en mer effektiv jordbruksteknologi hvis den innføres isolert.» (Hernes 1975 a, s. 116—17). Redskapene må m.a.o. være mer arbeidsintensive enn kapitalintensive om motsetningen mellom mennesker og teknikk skal oppheves, fordi kapitalintensive redskap har «den egenskap at de dreper alternative former for redskap, og virker der ved bestemmende inn ikke bare på brukernes liv, men på alles liv». (Christie 1975, s. 21).

Den andre hovedtypen av strukturelle endringer som er nødvendig for å oppheve innebygde motsetninger i samfunnsutviklingen, er å redusere arbeidsdelingen i samfunnet. Ut fra et økologisk perspektiv fordi en langt drevet arbeidsdeling virker miljøforstyrrende ved at forholdet mellom forbruk, ressurstømming og forurensning blir for abstrakt. «Når det økonomiske kretsløp er begrenset og konkret, blir det betydelig vanskeligere å drive ressurstømming og forurensning rett og slett fordi man selv vil måtte ta følgene av det, og til og med forholdsvis raskt.» (Galtung 1975, s. 97).

En overgang fra vertikale til horisontale koplinger medfører, som vi har sett, mye større samfunnsmessige konsekvenser enn det som overflatisk ligger i å utnytte spesialiseringens fordeler. Den innebærer i realiteten en grunnleggende transformasjon (omforming) av samfunnets økonomiske system med store strukturelle motsetninger i systemet som et av resultatene. På makronivå fører ekstern arbeidsdeling til regional ubalanse og sentrumperiferi forhold, og internasjonal arbeidsdeling til underutvikling. På mikronivå skaper intern arbeidsdeling sosial lagdeling. Vi ser hvordan horisontale koplinger i økonomien skaper vertikale samfunn preget av stor mobilitet (sosial og geografisk) og ulikhet mellom individer og regioner. Arbeidsdelingen er m.a.o. en viktig ulikhetsskapende mekanisme — kanskje den viktigste i samfunn av vår type.

Et sentralt aspekt ved den interne arbeidsdelingen er skillet mellom teknisk og sosial arbeidsdeling. Teknisk arbeidsdeling betinges av redskapenes eller teknikkens karak-

ter, mens sosial arbeidsdeling er betinget av sosiale forhold i bedriften eller samfunnet. Når redskapsstrukturen er gitt, vil det finnes et minimum av intern arbeidsdeling som er rent teknisk bestemt. De samme redskaper kan imidlertid ligge til grunn for vidt forskjellige arbeidsprosesser: med og uten arbeidsdeling. Ofte vil det rent teknisk ikke være noe i veien for at hver person utførte alle operasjoner suksessivt i stedet for å utføre en operasjon om igjen og om igjen. Arbeidsdelingen er her en rent sosial størrelse. I andre tilfeller vil den ha et teknisk og et sosialt aspekt samtidig. En maskin krever en minimumsbemanning, men den tillater gjerne en større bemanning. I en rent kapitalistisk produksjon blir bemanningen bestemt ut fra bedriftsøkonomiske lønnsomhetshensyn, i andre samfunn kan den bestemmes ut fra hensynet til at arbeidsintensiteten ikke bør være for stor, eller til en målsetting om høy deltakelse på arbeidsmarkedet. Tidsstudier og rasjonalisering kan føre til endring i arbeidsdelingen i fabrikkene uten at redskapen i seg selv forandres. Skillet mellom teknisk og sosial arbeidsdeling er viktig, fordi det indikerer at ikke alle aspekter ved arbeidsdelingen er teknisk bestemt og uungåelige konsekvenser av bruken av redskaper. (Elster 1974).

En type arbeidsorganisasjon, skiftarbeid, kan på tilsvarende måte være teknisk eller sosialt betinget. Med teknisk betinget forstår vi i denne sammenheng at redskaper eller teknikk av tekniske årsaker krever skiftarbeid. Et eksempel på dette er helkontinuerlig skiftarbeid i tradisjonelle prosessindustrier. I jern- og stålindustrier må produksjonen holdes i gang kontinuerlig av tekniske årsaker, fordi det tar opptil en uke å varme opp en masovn. I slike tilfeller må man velge mellom produktene og skiftarbeid: Anser man at produksjonen er viktig eller nødvendig, kan ikke skiftarbeid av tekniske årsaker unngås. I andre tilfeller er derimot skiftarbeid rent sosialt betinget. Med det mener vi at produksjonen ikke krever skiftarbeid av tekniske årsaker. Maskinene kan slås av og på med en startknapp, og funksjonerer umiddelbart uten annet enn marginale oppstartingskostnader. Skiftarbeid innføres her for å øke forholdet mellom produksjonen og det som settes inn av innsatsfaktorer, noe som gir større avkastning på investert kapital. Det er i dag klare tendenser i retning av at stadig flere industrier på denne måten blir prosessindustrier, — ikke av tekniske årsaker, men av bedriftsøkonomiske lønnsomhetshensyn (sosiale forhold). Utviklingen av arbeidsbesparende redskaper er drevet så langt, at de redskaper som utvikles i dag, er så kostbare at de må utnyttes et mak-

simalt antall timer for å være bedriftsøkonomisk lønnsomme. Dette fører med seg en økning av skiftarbeid og særlig av helkontinuerlig skiftarbeid.

Denne utviklingen er alvorlig av flere grunner. For det første fordi den skaper (og vil skape i stadig større utstrekning) det man har begynt å kalle teknologisk arbeidsløshet. Man har allerede hatt konflikter innenfor trykkeribransjen, hvor EDB-styrte maskiner erstatter mange faglærte arbeidere. Man har også så smått begynt å bli klar over konsekvensene av å innføre elektroniske tekstleser-maskiner. Disse kan erstatte opp til 10 personers arbeid, og vil bety en kraftig strukturasjonalisering innenfor tertiærsektoren. Til nå har de aller fleste som er blitt overflødiggjort av maskiner, kunnet få arbeid i andre ekspanderende bransjer og sektorer. Det som gjør situasjonen så alvorlig i dag er at man ikke lenger kan peke ut nye ekspanderende sektorer. Selv ikke den offentlige sektoren kan fortsette å vokse uten grenser. Skal man unngå en stor og permanent teknologisk arbeidsløshet, står samfunnet overfor et valg mellom:

- a) mindre arbeidstid (sekstimersdag, firedagersuke, treukersmåned, ni-måneders år), eller
- b) kortere arbeidsliv (obligatorisk skole til 25 år og generell pensjonsalder ved 55 år), eller
- c) lavere produktivitet, dvs. en mer håndverks- og mindre industripreget produksjonsform med arbeidsintensive redskaper.

Samfunnet vil altså ha valget mellom å la færre mennesker produsere mer effektivt, eller la flere mennesker produsere mindre effektivt. Hvis målsettingene om full sysselsetting og et meningsfullt arbeid for alle tillegges vekt utover det rent rituelle, bør det siste alternativet fremstå som det eneste akseptable. Skal dette kunne oppnås må bruken av kapital begrenses i forhold til arbeidskraft. Dvs. at kapital må bli dyrere og arbeidskraft billigere i forhold til dagens situasjon. Men billigere arbeidskraft (relativt sett i forhold til kapital) trenger ikke med nødvendighet bety lavere lønn. Dette kan gjennomføres ved å tvinge den enkelte beslutningsenhet til i størst mulig grad å ta hensyn til de totale virkninger av dens handlinger, dvs. at beslutningsenheten (foretaket) internaliserer sidevirkningene. Og når vi vet at negative og dysfunksjonelle sidevirkninger i stor grad skriver seg fra en kapitalintensiv produksjon, vil en slik produksjonsform ved en reorganisering av ansvarsfordelingen mellom bedrift og

samfunn som skissert ovenfor, bli en dyr og lite lønnsom produksjonsform også i et «bedriftsøkonomisk» perspektiv. En internalisering av sidevirkninger ville bety at motsetningene mellom bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk lønnsomhet ble opphevet. Nå er det riktignok ikke mulig å komme så langt (full internalisering av alle sidevirkninger) bare ved bruk av prismekanismen, men et stykke på vei kan man nå. Rent praktisk kunne dette løses ved bruk av arbeidskraftsubsidier hvor økt sysselsetting vil ha positive og funksjonelle virkninger, og ved å legge avgift på kapital hvor en mer kapitalintensiv produksjon vil skape negative og dysfunksjonelle virkninger²⁹).

For det andre fører denne utviklingen med en økning av helkontinuerlig skiftarbeid til en voksende fremmedgjøring både i relasjon til selve arbeidssituasjonen og til sosialt liv rent generelt. Denne utviklingen har nå også begynt å ramme barn. Og da er det på tide å stille spørsmål om ikke våre samfunn er i ferd med å passere en kritisk grense. «Behøvs det egentligen något bättre bevis för hur orimligt tekniken fått invadera människosamhället än att det nu ställs krav på att daghem skall hållas öppna om natten? Barn har ibland onda drömmar och har rätt till en välbekant och vänlig vuxensäng inom räckhåll att krypa upp i. Varför har vi kommit till en punkt i samhällsutvecklingen, som symboliseras av att vi inte längre kan klara av att ge barn trygg sömn?» (Hägerstrand 1977, s. 15).

Forholdet mellom teknisk og organisasjonsmessig endring har m.a.o. avgjørende betydning for menneskers velferd. «Et sentralt spørsmål ved teknologiske nyvinninger er derfor hvilke krav de stiller til omorganisering av de sosiale forhold som den gamle teknologi var innestøpt i. Jo mer omfattende reorganisering som er nødvendig, jo mer kan innføringen av den nye teknologien bli et spørsmål om makt. Det behøver ikke oppleves slik av dem som tar den i bruk av effektivitetshensyn. Og de som rammes av den opplever ofte ingen personifiserte motstandere, bare avmakt i forhold til en utvikling som fremstår som uavvendelig. Innføring av ny teknologi kan imidlertid skape sterke konflikter mellom de som tjener og de som taper på den». (Hernes 1975 a, s. 117). Materiellstrukturen kan derfor ikke bare utvide eller begrense handlingsrommet for oss alle; den kan også øke mulighetene for noen grupper og begrense dem for andre, og dermed fremdrive motstridende interesser. Aktører kan bruke materiellstrukturen til å fremme egne interesser. Materiellstrukturen er med på å anonymisere de krefter (interesser) som står bak bestemte utviklingstenden-

ser i samfunnet. Samfunnets materiell kommer imellom aktørene, som Dag Østerberg formulerer det. Han hevder at det er denne form for maktutøvelse som er den viktigste i vårt samfunn: «Makt som utøves på grunnlag av andres avmakt, formidlet ved materiellstrukturene.» (Østerberg 1971, s. 57). En slik maktutøvelse gjør seg sterkt gjeldende i spørsmålet om mobilitet eller stabilitet i bosettingen.

Den tredje strukturendringen som må gjennomføres for å oppheve innebygde motsetninger i samfunnsutviklingen er å redusere omfanget av de økonomiske kretsløp. I et økologisk perspektiv fordi små økonomiske kretsløp bevarer og fremmer likevekt og mangfold i naturen i motsetning til store økonomiske kretsløp, som med kapitalintensive redskaper og en langt drevet arbeidsdeling er ressurstømmende i begynnelsesfasen og forurensende i sluttfasen av kretsløpsprosessen. I et makro-perspektiv fordi små økonomiske kretsløp skaper integrerte samfunn i motsetning til store kretsløp, som skaper differensierte samfunn. Og i et mikro-perspektiv fordi små økonomiske kretsløp fremmer deltakelse i samfunnslivet hos alle grupper av individer i motsetning til store kretsløp, som virker fremmedgjørende og avmaktsfremmende. «Etter som det økonomiske kretsløp ikke bare er begrenset i omfang, men også i stor grad er henlagt innenfor en geografisk enhet med administrativ og politisk kontroll, blir det mulig å styre (denne) utviklingen ved å gjøre bruk av lokale ressurser og lokalt initiativ. Hvis man er bosatt i en administrativ enhet som mange kretsløp går gjennom, og det dreier seg om store kretsløp, verdensomfattende kretsløp, så er kontrollen over ens egen situasjon illusorisk. Hvis man er bosatt i periferien, blir man en konsekvens av en årsak som ligger i et eller annet sentrum, uavhengig av hvor mange små detaljer det fortsatt er en tillatt å gripe inn i; hvis man er bosatt i de sentrale delene av disse kretsløpene, kan man risikere å bli en årsak med katastrofale følger andre steder, men man er beskyttet mot å forstå dette gjennom slike gamle mekanismer som geografisk og sosial avstand.» (Galtung 1975, s. 97).

Det har nå pekt seg ut to alternative strategier for regional utvikling. Som det ene alternativ fremstår en fortsatt utvikling etter de retningslinjer som har vært fremherskende til i dag, dvs. en satsing på kapitalintensive, arbeidsbesparende redskaper og på en stadig lengre drevet arbeidsdeling, som til sammen vil resultere i mer omfattende økonomiske kretsløp. Dette vil føre til stadig mer sentraliserte samfunn, og forsøkene på å mestre det

økende omfang av negative og dysfunksjonelle utilsiktede virkninger (sidevirkninger) som en fortsatt satsing på en økonomisk vekstpolitikk vil medføre (og som ikke er problemer, men motsetninger), vil skape stadig mer byråkratiserte samfunn. De uforenlige utviklingstendensene vil komme stadig klarere til syne gjennom f. eks. en større regional ubalanse, dvs. samtidig økende press- og distriktsproblemer. Kort sagt, samfunnsutviklingen vil bli mer motsetningsfull. Alternativt kan man velge å satse på en utviklingsstrategi som gjennom en transforma-

sjon av grunnleggende økonomiske strukturer (prosess-strukturen) opphever motsetninger i samfunnet som skaper negative og dysfunksjonelle utilsiktede virkninger. En slik kvalitativ systemendring ville skape et desentralisert samfunn med autonome regioner. Samfunnets økonomiske system ville bygge på en mer arbeidsintensiv teknikk, liten grad av arbeidsdeling og små økonomiske kretsløp. Konsekvensene av de alternative utviklingsstrategiene på det økologiske «nivå», på makro- og på mikro-nivåene kan oppsummeres i følgende tabell:

Tabell 18.4.1: Konsekvenser av alternative utviklingsstrategier på ulike analysenivåer.

Analysenivå	Redskapsstruktur		Arbeidsdeling		Økonomiske kretsløp	
	Kapitalintensiv	Arbeidsintensiv	Høy	Lav	Store	Små
Økologisk «nivå»	Ressurskrevende	Ressursbesparende	Miljøforstyrrende	Miljøbevarende	Miljøforenk-lende	Likevektsfrem-mende
Makronivå	Vekst ved for-størrelse	Vekst ved knopp-skyting	Horison-tale kop-linger	Verti-kale kop-linger	Differen-sierte samfunn	Inte-grerte samfunn
Mikronivå	Fjernhet	Nærhet	Mobilitet	Stabi-litet	Frem-medgjø-ring	Delta-kelse

18.5 MANGFOLD, REGIONALISME OG INDIVIDUALISME

En slik alternativ strategi for regional utvikling vil skape et samfunn preget av mangfold, regionalisme og individualisme. Hva disse begrepene mer

presist innebærer med henblikk på utformingen av en alternativ regionalpolitikk, og hvilke karakteristiske trekk slike samfunn vil ha, skal vi drøfte nærmere med utgangspunkt i følgende tabell:

Tabell 18.5.1: Overordnede målsettinger og målsettingsvariabler i en alternativ regionalpolitikk.

Analysenivå	Overordnede målsettinger	Målsettingsvariabler	
Økologisk «nivå»	Mangfold	Natur-miljø	Ressursbesparende
			Miljøbevarende
			Likevektsfremmende
Makronivå	Regionalisme	Mate-riell for-ankring	Knoppskyting
			Vertikale koplinger
			Integrerte samfunn
Mikronivå	Individualisme	Sosial-organisasjon	Nærhet
			Stabilitet
			Deltakelse

Mangfold, regionalisme og individualisme kan oppfattes som overordnede målsettinger for en alternativ regionalpolitikk. Bevaring av mangfold forutsetter økologisk balanse i naturen, dvs. vedlikehold av vårt livsgrunnlag. Dette vil innebære målsettinger om at samfunnsorganisasjonen må være ressursbesparende (ikke ressurstømmende), den må være miljøbevarende (ikke forurensende), og den må være likevektsfremmende. «Dersom vi ønsker å fremme naturens enhet og likevekt, dersom vi ønsker å gjøre naturen harmonisk, må vi bevare og fremme mangfold.» (Bookchin 1973, s. 23—24). Helhet og likevekt er i økologisk sammenheng et produkt av mangfold. Oppnåelse av økologisk balanse kan imidlertid ikke vurderes uavhengig av spørsmålet om vi er i stand til å skape regional balanse i økonomi og bosetting. Med regional balanse «genereres (også) ny evne til å respektere naturens krav: det er på lokalplanet det beste forsvar mot ressurstømming og forurensning kan bygges». (Galtung 1975, s. 166).

Med regionalisme mener vi et samfunn preget av en desentralisert regionstruktur som består av i stor grad autonome, selvforsynte regioner. Disse er organisert på grunnlag av prinsippet om små, lukkede økonomiske kretsløp, som styres lokalt. Vertikalt forankrede samfunn med et spredt bosettingsmønster utgjør de materielle forutsetninger for begrensede økonomiske kretsløp, som vil resultere i det vi har betegnet som integrerte samfunn. «Tanken om å gjøre bysamfunn selvbergende hva mat angår, og bygdesamfunn selvbergende i energi, tjenester og store deler av industriproduksjonen kan i dag virke utopisk — og allikevel er det sannsynlig at det nettopp er i en slik retning utviklingen vil gå.... Det det betyr er i virkeligheten rett og slett dette: å redusere arbeidsdelingen mellom by og land og konstituere begge deler som likeverdige former for menneskelig habitat ved å bygge ned graden av gjensidig avhengighet.» (Galtung 1975, s. 166).

Regionalisme som overordnet målsetting for regional utvikling står i sterk kontrast til en regional utvikling i et sentrum-periferi system. Som vi husker fra kapittel 16, kjenne- tegnes sentrum-periferi systemer av regional ubalanse (ubalansert regional utvikling) og asymmetriske relasjoner (skjeve bytteforhold). Regionalisme innebærer regional balanse i økonomi og bosetting og symmetriske relasjoner mellom regioner. En regional utvikling i overensstemmelse med målsettingen om regionalisme forutsetter m.a.o. kvalitative endringer i type av avhengighet mellom regioner (fra re-

gional ubalanse til regional balanse), og i avhengighetsforholdets karakter (fra asymmetriske til symmetriske relasjoner). Slike kvalitative systemendringer skjer som en følge av endringer i samfunnets prosess—struktur, dvs. det vi har betegnet som en samfunnsstransformasjon. De enkelte regioner må få en materiellstruktur som utgjøres av en økonomi dominert av vertikale koplinger og med vekst etter knoppskytingsmodellen.

Vertikale koplinger i økonomien legger grunnlaget for en sosial organisasjon preget av horisontalitet. Galtung hevder at «nøkkelen til horisontalitet er enhvers rett til å ha adgang til utfordring, i form av problemløsning». (Galtung 1975, s. 97). Størrelsen på den sosiale organisasjonen er i denne sammenheng en hovedfaktor. Type av sosial organisasjon vil i atskillig grad være bestemt av antall deltakere. Hvor det er nokså få vil den sosiale organisasjonen tendere til å bli en annen enn hvor det er svært mange. Formene for sosial organisasjon vil altså være forskjellige i samfunn som vokser ved knoppskyting kontra forstørrelse. Det er i dag et klart behov for å redusere det moderne industrisamfunn i størrelse — delvis for å oppheve de innebygde motsetninger i samfunnsutviklingen, og delvis for å skape sosiale organisasjoner bygd på primære relasjoner og sosiale nettverk. De mindre enheter er mer overskuelige, mer styrbare og derfor mer menneskevennlige enn større enheter, hvor størrelsen sammen med oppsplittingen har redusert menneskers muligheter for å se hverandre. Mulighetene for identifisering med den sosiale organisasjonen blir større, og det blir lettere å etablere følelsesmessig og arbeidsmessig kontakt med andre. «Individene behøver sammenheng og mening i sin verden. Det är inte en mängdfråga. Om det vore så skulle en hundramannaorkester göra bättre musik än en stråkkvartett. Kanskje barnet i oss inte först och främst skall ha en stor legolåda av färdiggjutna bitar utan en verktygslåda och en färglåda och formbart material. Är det egentligen inte sannolikt att människosamhället måste släppa fram en skapande förmåga hos alla och inte bara hos de eliter som yxar till de stora systemen. Om så blir konsekvenserna enorma för skalan i det människor bör företa sig. Det småskaliga och rika är en kulturell modell värd att begrunda.» (Hägerstrand 1977, s. 15). Ulike og varierte oppgaver vil også gi mangfoldigere personligheter, snarere enn delindivider i detaljfunksjoner. Målsettingen i et samfunn av denne type skulle gå ut på å stimulere til individuell selvrealisering som samtidig bidrar til andre menneskers

selvrealisering. Det er en slik form for individualisme vi har i tankene som overordnet målsetting for en alternativ regionalpolitikk. En individualisme som bygger på primære relasjoner mellom mennesker og ikke utfolder seg på bekostning av andre og som dermed ikke står i et motsetningsforhold til solidaritet, og ikke en individualisme av den type vi har i dag, som bygger på sekundærrelasjoner og som utfolder seg i «fri» konkurranse på markedsarenaer, drevet av ren egeninteresse. For som Galtung fremholder «det kunne (også) tenkes at individualismen er noe av det fineste ved den vestlige tradisjon fordi den er så sterkt knyttet til frihet og mangfold. Det er ingen naturlov som sier at individualisme nødvendigvis må ta en vertikal, utbytende, til og med imperialistisk form». (Galtung 1975, s. 164).

Skal en ny form for solidarisk individualisme vokse fram, må den ha utgangspunkt i en sosial organisasjon som har sin materielle forankring i samfunn med regionalisme. Slike sosiale organisasjoner vil konstituere en livsform preget av nærhet — til andre mennesker, til produksjonen, til naturen og til et nærsamfunn som kan forstås. Implisitt i dette nærhetsbegrepet ligger også at det må herske stor grad av synlighet i lokalsamfunnet. En av forutsetningene for dette er en populistisk snarere enn en profesjonalistisk holdning til kunnskap og ferdigheter. I stedet for profesjonalisme og monopol på kunnskap og ferdigheter må man ha en populistisk deling av innsikt. «Men under en slik holdning må det være en materiell basis. Man må være garantert at spredning av kunnskap og ferdigheter ikke vil undergrave ens egen materielle situasjon.» (Galtung 1975, s. 76). Videre vil slike sosiale organisasjoner være preget av stabilitet i bosettingen. Et stabilt samfunn vil i større grad enn mobile samfunn kjennetegnes av likhet i fordelingen av ressurser mellom mennesker, fordi omfanget av ulikhetsskapende og -reproduserende mekanismer som arbeidsdeling og kommersialisering vil være betydelig mindre. Stabilitet legger også grunnlaget for gjensidig avhengighet mellom mennesker, som er en viktig forutsetning for en solidarisk individualisme. Men mennesker må ikke bare være følelsesmessig avhengige av hverandre gjennom primære relasjoner, eller sosialt avhengige av hverandre gjennom sosiale nettverk, de må også være materielt gjensidig avhengige av hverandre som et resultat av materiellstrukturens utforming.

Integrerte samfunn med en livsform preget av nærhet og med stabilitet i bosettingen kjennetegnes av høy deltakelse i samfunnets

ulike aktiviteter. Et alment funn i politisk forskning peker på nærmiljøets betydning når det gjelder å aktivisere politiske ressurser. Hvis den politiske interesse mobiliseres av samfunnsmessige omskiftelser eller av konflikten mellom de politiske partier, vil det snart slå ut i forskjellige aktivitetsformer og sterkest i nærmiljøet. De uformelle gruppedannelser fungerer også ofte som bindeledd mellom den enkelte og formelle organisasjoner enten de oppstår i nærmiljøet eller på arbeidsplassen. Dette peker i retning av at en geografisk stabil befolkning som betyr stabile sosiale nettverk, er en av forutsetningene for at de politiske institusjoner skal fungere i overenstemmelse med prinsippene om deltakerdemokratiet. Det er et merkbart voksende problem i området med stor geografisk mobilitet at lokalsamfunnene p.g.a. at mobilitetens selektive karakter bidrar til å «tappe» fraflyttingsstedene for dets mest ressursrike individer, sakner politiske ressurser til i nevneverdig grad å kunne forbedre levekårene gjennom egen politisk innsats.

Den skjeve interesserepresentasjonen vi har i dag, innebærer store farer for demokratiet «fordi de som treffer beslutninger kommer fra en så snever gruppe og ikke deler problemer og bekymringer med vanlige dødelige». (Paulsen 1975). Derfor er det så viktig at bl. a. «kvinner får økte muligheter til å bruke sine evner og sin innsikt på arbeidsoppgaver utenfor den ulønnete omsorgsverdenen, og at menn må yte atskillig mer innenfor denne verdenen. Dette ville antagelig medføre en bremsing av den økonomiske vekst, av produktivitet og effektivitet, slik vi måler den i dag. Men uten at noen av de verdier og normer som i dag utelukkende gjelder i den ulønnete omsorgsverdenen får en selvstendig og avgjørende innflytelse på samfunnsstyringen, vil de vekstproblemer som i dag truer hele vår fremtidige eksistens neppe kunne løses». (Wærness 1976, s. 11).

Det store spørsmål i forbindelse med en regionalpolitikk med mangfold, regionalisme og individualisme som overordnede målsettinger står fremdeles igjen ubesvart: Hvordan skal koplingene mellom regionene organiseres for å sikre regional balanse i økonomi og bosetting og symmetriske relasjoner mellom regioner? Eller sagt på en annen måte: Hva er den optimale kombinasjon av sentraliserte og desentraliserte strukturer i samfunnet? Hvilke samfunnsaktiviteter kan desentraliseres og hvilke aktiviteter må fortsatt være sentraliserte for å realisere de overordnede målsettingene? For å kunne svare på disse spørsmålene er det nødvendig å føre noen flere variabler

inn i analysen i tillegg til de økonomiske strukturvariablene vi har brukt til nå.

Et samfunns fysiske og funksjonelle utforming er ikke bare en konsekvens av redskapsstrukturen i samfunnet og måten produksjonen er organisert på. Av stor betydning i tillegg til disse strategiske faktorer er spørsmålene om råderetten over produksjonsmidlene og fordelingen av produksjonsresultatet. Råderetten over produksjonsmidlene kan spesifiseres på mange måter; en vanlig måte er å fastslå om råderetten er på private hender eller på samfunnets (statens), og hvis det er privat råderett over produksjonsmidlene, hvilke sosiale lag eller klasser som

innehar råderetten. For vårt analytiske formål er dimensjonen sentral versus lokal råderett over produksjonsmidlene den mest formålstjenlige. Når det gjelder fordelingen av produksjonsresultatet kan den være lik eller ulik (rettferdig eller urettferdig) med henblikk på individer og regioner. Dette kan oppsummeres i følgende firefeltstabell, som kan tjene som et utgangspunkt for den videre drøftingen (figur 18.5.1). Tabellen kan sies å være en prinsippmodell for organiseringen av et desentralisert samfunn, som vi har trukket opp konturene av gjennom presentasjonen av en alternativt formulert regionalpolitikk.

Figur 18.5.1: *Alternative samfunnstyper.*

Fordeling av produksjonsresultatet:

		ulik	lik
Råderett over produksjonsmidlene:	sentral	I sentralisert utbytterstat	II sentralisert velferdsstat
	lokal	III desentralisert utbyttersamfunn	IV desentralisert progressivt samfunn

En regionalpolitikk med mangfold, regionalisme og individualisme som overordnede målsettinger tar sikte på å skape et samfunn av type IV, dvs. et desentralisert, progressivt samfunn med lokal (kollektiv) råderett over produksjonsmidlene og en lik fordeling av produksjonsresultatet. De skandinaviske velferdsstater tilhører i følge denne klassifiseringen samfunnstype II.

Skal det desentraliserte samfunn ha en materiell forankring, forutsetter det at lokalsamfunnene har kontroll over økonomien, dvs. at det er lokal råderett over produksjonsmidlene. Først når lokalsamfunnene er selvberende enheter kan man snakke om reell desentralisering. Med selvberende enheter forstår vi lokal råderett over egne midler til produksjon og reproduksjon, dvs. alt det som befolkningen trenger for å livnære seg og tilfredstille sine fundamentale behov i form av mat, klær, husly osv. Et samfunn av type IV krever altså et desentralisert økonomisk system som basis, dvs. et økonomisk system med få og svake interregionale koplinger.

Lokal råderett over produksjonsmidlene er også en nødvendig, men derimot ikke en tilstrekkelig betingelse for en lik fordeling av produksjonsresultatet innen og mellom lokalsamfunn. Internt i et lokalsamfunn kan det utskille seg ulikheter i fordelingen mellom grupper av individer f. eks. i form av lønnsforskjeller, og eksternt kan visse lokalsamfunn p.g.a. gunstige natur- og kulturgeografiske forutsetninger vokse seg større og rikere enn andre. En slik vekst vil lett kunne utvikle seg til å skje på andre lokalsamfunns bekostning, hvis lokalsamfunnet som en følge av en øket arbeidsdelingsgrad (horisontale koplinger) begynner å vokse etter forstørrelsesmodellen. Vi ser altså at det vil være behov for en form for overordnet kontroll i tillegg til den garanti en lokal råderett over produksjonsmidlene gir, for å sikre en lik fordeling av produksjonsresultatet innen og mellom lokalsamfunn. En slik overordnet kontroll kunne utgjøres av sentraliserte politiske og ideologiske strukturer, dvs. en sentralisert «overbygning». De viktigste funksjoner til

overbygningen ville være å trygge sikkerhet, virke utjevnende ved å beskatte de rike småsamfunn og gi til de fattige, og garantere en viss frihet ved å ha makt til å hindre at andre (individer eller lokalsamfunn) misbruker makt.

Måten denne makt eller kontroll blir utøvet på av overbygningen vil virke avgjørende inn på mulighetene for å kombinere en sentralisert overbygning og en desentralisert basis. Det er viktig at makten og kontrollen mer utøves gjennom ideologi og langsiktige politiske målsettinger enn gjennom et sentralisert politisk og økonomisk beslutningsapparat, som ville undergrave lokalsamfunnenes autonomi. Vi skal her nevne eksempler på 3 felter, som overbygningen (indirekte) kan utføre sine overordnede kontrollfunksjoner gjennom. For det første gjelder det hvilken likhetsideologi som skal legges til grunn for å avgjøre spørsmålet om hva en lik fordeling av produksjonsresultatet innebærer. I et desentralisert, progressivt samfunn er det viktig at det er konsensus om en likhetsideologi som politisk og ideologisk er tilpasset mangfoldet i samfunnets økonomiske og sosiale organisasjon. Det vil innebære en overgang fra kvantitative (materielle) likhetsmålsettinger (f. eks. ressurslikhet, som er den dominerende type av likhetsmålsettinger i velferdsstaten fordi den så lett kan praktiseres i et sentralisert, byråkratisk system) til kvalitative (kulturelle) likhetsmålsettinger (f. eks. resultatlikhet). Mens man kan hevde at ressurslikhet i stor utstrekning er en likhetsteori som er basert på fordeling av forbruk av offentlige og private goder, så er resultatlikhet en likhetsteori basert på deltakelse. Helt sentralt i en likhetsteori av denne typen står deltakelse på produksjonssiden i samfunnet. Et høyt nivå av deltakelse i det økonomiske liv vil derfor være en overordnet målsetting som målsettinger om høy produktivitet og rask økonomisk vekst må underordnes. I den grad det er motsetninger mellom disse målsettingene må de kvantitative målsettinger vike for de kvalitative; dvs. at produksjon ved massene er viktigere enn masseproduksjon. Men en generell vekt på kvalitative likhetsmålsettinger vil medføre at man i tillegg til kravet om alles deltakelse i produksjonslivet (full sysselsetting) vil rette søkelyset mot hvilke typer av arbeid folk skal ha. Det ligger implisitt i en slik kvalitativ målsetting at arbeid har en egenverdi, og ikke bare skal være et middel for å nå andre mål (materielle goder). Alles like rett til skapende arbeid vil derfor være den utvidede problemstillingen — ikke bare til «arbeid». Det vil bidra til å stanse arbei-

dets degradering og gjenopprette dets verdighet. Arbeid vil ses på som et nødvendig gode og ikke som et nødvendig onde. Dette kan bare skje ved det ikke-fremmedgjorte arbeid, som opphever skillet mellom arbeid og fritid, og fordeler ulike virksomheter (oppgaver) jevnt mellom individene i en befolkning og over det enkelte individs livsbane. En slik likhetsteori basert på deltakelse kan realiseres i et samfunn med en sosial organisasjon som har en desentralisert materiell forankring (bl. a. med en produksjonsmåte med liten arbeidsdeling), og som i tillegg sørger for nærhet og stabilitet.

En overgang fra kvantitative til kvalitative likhetsmålsettinger vil også få konsekvenser for utformingen av andre samfunnssektorer. Innenfor utdanningssektoren vil man få en lokalt forankret og lokalt preget utdanning. I dag er skolen i tråd med nasjonale, kvantitative likhetsmålsettinger ens for alle i hele landet. Dette har resultert i en uniformert bysamfunnstilpasset skole, som preges av den samme orientering mot det urbaniserte samfunns krav om (formell) teoretisk utdanning. De fleste utdanninger gir følgelig de unge ferdigheter som legger opp til en karriere i bysamfunnet. Konsekvensene blir altså at en akseptering av verdi- og normsystem i dagens skole i realiteten betyr akseptering av bykulturen, som påvirker individers preferanser i retning av en urban yrkeskarriere og bosetting. Det finnes i dag små muligheter for lokale tilpasninger av undervisningen, som f. eks. en innpassing i det lokale arbeidsliv, hvor behovet for høy formell utdanning ikke er like stort, og som kunne ta hensyn til den uformelle utdanningens betydning når det gjelder å holde ved like særegne lokale kulturtradisjoner. Man følger stort sett de samme lese- og kursplaner i hele landet, uten å overveie hva det er man har bruk for i ulike lokalsamfunn for å kunne opprettholde bosettingen og skape gode levekår.

Overbygningens funksjon blir da i første rekke å virke utjevnende slik at alle er sikret en viss velferd. Dette kan gjøres ved f. eks. å fastsette minimumsstandarder på ulike goder i alle regioner. En slik politikk må imidlertid ta hensyn til at det eksisterer ulike typer av goder, slik at minimumsstandarder knyttes både til inntektsgoder og miljøgoder, og ikke bare til en type av goder. I overensstemmelse med overgangen fra kvantitative til kvalitative likhetsmålsettinger må overbygningens viktigste oppgave i denne sammenheng være å sikre at ulikhetsstrukturen er likeverdig.

Et annet felt hvor overbygningen indirekte kan prege samfunnsutviklingen, er ved utfor-

mingen i teori og praksis av samfunnets demokratiske system. I et desentralisert, progressivt samfunn vil et lokalt forankret deltakerdemokrati funksjonere bedre enn et sentralt styrt konkurransedemokrati. Et lokalt forankret deltakerdemokrati vil innebære en sterk desentralisering av politisk og økonomisk beslutningsmyndighet gjennom f. eks. lokalt administrative nærmiljøer. Dette vil gi mindre gjennomslagskraft for sentralt lov- og regelverk, og sikre lokalsamfunnenes autonomi ved at de som opplever problemene lokalt får muligheter for å kontrollere dem som yter ulike former for hjelp og bistand sentralt.

For det tredje kan overbygningen påvirke samfunnsutviklingen ved å drive ideologisk kritikk, f. eks. gjennom å få fram hvilke romlige fordelingsvirkninger i og for seg rimelige og stilltiende godtatte ideologier har, og forholdet mellom disse virkninger og offisielle regionalpolitiske målsettinger med mer symbolske funksjoner og resultater. (Hernes 1975 b). Et viktig aspekt i denne sammenheng er om politiske/ideologiske målsettinger for samfunnsutviklingen skal overordnes økonomiske/tekniske målsettinger. Det innebærer f. eks. at organiseringen av produksjonen, planleggingen av boligområder og utformingen av nærmiljøer blir definert som et politisk spørsmål, og ikke et teknisk som overlates til eksperter å løse. I et desentralisert, progressivt samfunn kan økonomi ikke styres av økonomiske prinsipper, teknologi ikke av tekniske prinsipper — men begge må «styres av politikk, og politikk det er en prosess, en kamp for å sette idéer om sosiale strukturer ut i livet». (Galtung 1975, s. 116).

En alternativ strategi for regional utvikling med mangfold, regionalisme og individualisme som overordnede målsettinger vil lede fram til det vi kunne kalle en føderalstat med en politisk og ideologisk overbygning «på toppen» som garanterer en lik fordeling (av produksjonsresultatet), og mange selvberende lokalsamfunn med råderett over økonomien (produksjonsmidlene) «lenger nede» som samfunnets basis. En slik form for føderalisme ville bety at det pluralistiske samfunn fikk en geografisk forankring.

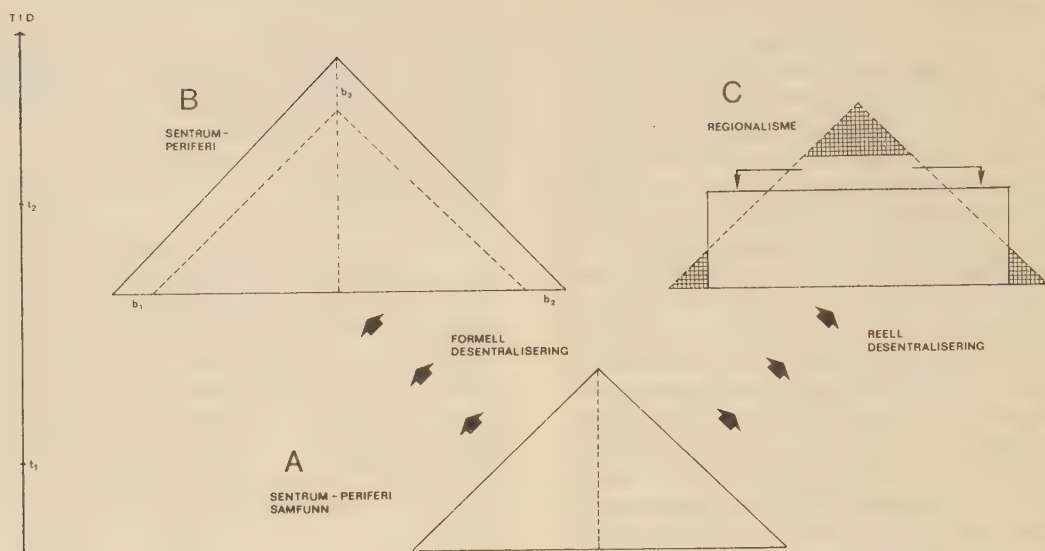
18.6 KONKLUSJON: TILSIKTET OG TILSIKTET REGIONALPOLITIKK

Skillet mellom tilsiktede og utilsiktede virkninger er også viktig å gjøre i regionalpolitisk sammenheng. Tilsiktet regionalpolitikk tar sikte på å løse omstillingsproblemer som samfunnsutviklingen skaper. Dette vil imidlertid ofte være motsetninger

fremkommet som et resultat av utilsiktede regionale virkninger av en (tilsiktet) generell økonomisk politikk. Et eksempel på dette er den regionale ubalansen, som er «innebygget» i den økonomiske utviklingen i et kapitalistisk økonomisk system, og som gjør at regionale ulikheter fremkommer som et biprodukt av den generelle økonomiske utviklingen i samfunnet.

For å være i stand til å avdekke virkninger av både tilsiktet og utilsiktet regionalpolitikk er det nødvendig å anlegge et helhetssyn på den regionale utviklingen. Det er ikke tilstrekkelig bare å analysere de enkelte elementene i utviklingen hver for seg. Man må foreta en eller annen form for totalanalyse, slik at en får et mer omfattende perspektiv på det som skjer. Et slikt omfattende og helhetlig perspektiv representeres av det vi tidligere har omtalt som strukturperspektivet. Det er av avgjørende betydning å forstå de strukturelle forhold som skaper og vedlikeholder regionale ulikheter. Manglende innsikt i disse strukturelle forhold preger ofte regionalpolitiske planer og tiltak, og kan delvis forklare hvorfor slike tiltak i vestlige land i liten grad har bidratt til å sikre geografisk utjevning av levekår.

Det manglende strukturperspektivet kommer tydelig til syne i debatter omkring sentraliserings-/desentraliseringsspørsmål. Det slike debatter «ikke fanger inn, er at både periferiens ulike former for avhengighet til sentrum og periferiens mangelfulle tilgang til sentrets samfunns-goder er strukturelle trekk ved sentrum—periferisystemet». (Veggeland 1976, s. 19). Regionalpolitiske tiltak som på den ene siden resulterer i en utbygging av arbeidsplasser og servicetilbud i utkantsstrøk, fører på den andre siden til at periferiens avhengighet av sentrale maktsentra øker i betydelig grad. Dette kan vises ved hjelp av følgende figurer (figur 18.6.1 A — B). Figur 18.6.1 A fremstiller i et funksjonelt perspektiv et samfunn. Trekantens pyramideform avspeiler samfunnets sentrum-periferi karakter (hierarkiske struktur). Trekantens flateinnhold betegner samfunnets (lønnete) produksjon, høyden i trekanten er proporsjonell med periferiens avhengighet av sentrum og trekantens grunnlinje proporsjonell med periferiens tilgang på sentrumsgoder. Konsekvensene av en utbygging i periferien av f. eks. utdanningstilbudet er forsøkt vist i figur 18.6.1 B. Bedringen av utdanningstilbudet i periferien er vist ved linjestykkene b_1 og b_2 som er lagt til trekantens grunnlinje. Vi ser at utbyggingen av utdanningstilbudet har medført at samfunnets (lønnete) produksjon har økt, men den har



Figur 18.6.1: Prinsippskisse av formell og reell desentralisering.

ikke endret samfunnets hierarkiske struktur (trekantens form). Samfunnet har en like sterk (kanskje til og med en enda sterkere) sentrum-periferi karakter. Sentrum-periferi system kjennetegnes av skjeve bytteforhold (asymmetriske relasjoner), som fører til at periferiens avhengighet av sentrum øker som en konsekvens av utbyggingen av utdanningstilbudet. Dette er vist med linjestykket b_3 .³⁰ Dette betyr rent generelt at dersom det i et sentrum-periferi system føres en tilsiktet regionalpolitikk som forbedrer periferiens tilgang til sentrum, økes samtidig utilsiktet, av strukturnødvendige grunner (skjeve bytteforhold), periferiens avhengighet av sentrum. En slik form for «desentralisering» vil vi i fortsettelsen kalle en formell desentralisering. Romlig eller geografisk medfører en formell desentralisering en utjevning av interregionale ulikheter gjennom en utdyping av intra regionale ulikheter.

Sentrum-periferi system kjennetegnes også av regional ubalanse. Dette fører til at forsøk på «desentralisering» blir enda mer illusoriske «fordi det ikke hjelper stort å gi økt politisk makt til lokale myndigheter dersom selve det økonomiske kretsløp raser som et hurtigtog gjennom lokalsamfunnet uten å bry seg om stasjonsmesterens stoppsignaler». (Galtung 1975, s. 166). I rådende norsk regionalpolitikk er ikke disse motsetningsfylte forhold i sentrum—periferi systemet problematisert. «Derfor føres det (da) også en politikk som generelt forutsetter sentrum—peri-

feri systemet, og som videreutvikler det i overenstemmelse med de utviklingstendenser som til enhver tid preger den kapitalistiske økonomi.» (Veggeland 1976, s. 25).

Men det er også mulig å føre en regionalpolitikk som ikke forutsetter de rammer vårt nåværende økonomiske og politiske system setter. Dvs. en politikk som har som (tilsiktet) siktemål å oppheve selve sentrum-periferi systemet med regional ubalanse og skjeve bytteforhold, og erstatte det med et system kjennetegnet av regional balanse og symmetriske relasjoner. Det er dette system vi tidligere kalte for regionalisme. Vi skal forsøke å vise noen av konsekvensene en alternativ regionalpolitikk vil ha ved hjelp av figur 18.6.1 C. Hvis man i stedet for en formell desentralisering tar sikte på å oppnå reell desentralisering, må man som vi har sett, endre basis slik at behovet for en sentralisert overbygning fjernes. Dette er forsøkt illustrert ved at toppen på trekanten er tatt bort. De fleste av de funksjoner som utføres sentralt i et sentrum—periferi system, vil kunne desentraliseres i et system preget av regionalisme. Den reelle desentraliseringen gjør at systemet mister sitt sentrum—periferi preg (trekanten mister sin pyramideform og antar en rektangulær form). Dette er markert med pilene i figuren. En reell desentralisering vil imidlertid også innebære at det ikke lenger blir bruk for en del av de funksjoner som tidligere ble utført helt «i toppen av sentrum—periferi systemet. Men en reduksjon i toppen av systemet vil også føre til at en del av til-

budet av sentrumsgoder i periferien, som er betinget av sentraliseringen i toppen (skjeve bytteforhold), vil falle bort. Den samlede (lønnete) produksjon i samfunnet vil altså bli noe redusert. Dette er i figuren vist ved de skraverte feltene. En reell desentralisering vil dermed ha den motsatte effekt av hva en formell desentralisering har: Reduseres periferiens avhengighet av sentrum, reduseres samtidig periferiens tilgang til sentrum (sgoder).

Et viktig spørsmål i denne sammenheng er hvilke tilsiktede og utilsiktede virkninger en formell versus en reell desentralisering vil ha for individers levekårssituasjon i ulike bostedstyper. Når det skjer en formell desentralisering er det viktig å være klar over at det er den lønnete produksjonen i samfunnet som ekspanderer. Dette er den tilsiktede virkningen. Men som vi har påvist i del III av rapporten, skjer en økning i den lønnete del av produksjonen på bekostning av en reduksjon i den ulønnede sektor. Den bedring i tilgangen på sentrumsgoder som periferien opplever som et resultat av den formelle desentralisering, må altså balanseres mot reduksjonen i periferiens ulønnede produksjon. Denne reduksjonen er en utilsiktet virkning, og forårsakes av det økte omfanget av arbeidsdeling og kommersialisering som en formell desentralisering innebærer. På tilsvarende måte vil den reduksjon i produksjonen som skjer som en følge av en reell desentralisering, finne sted i den lønnete produksjonen. Denne reduksjonen motsvares av en økning i den ulønnede produksjonen. Ulønnet produksjon registreres imidlertid ikke i noen form for økonomisk regnskap. Derfor virker det tilsynelatende som en reell desentralisering medfører en reduksjon i samfunnets produksjon. Men i realiteten er altså regnestykket mer komplisert, som også følgende sitat viser: «Urbanisering betyr generelt en kommersialisering av produksjon og inntektsskaping. En annen side av dette er at mange former for aktiviteter vil være kommersialisert i tettsteder mens de skjer på uformell basis i spredtbygde områder. Dette betyr også at mange former for pleie- og omsorgstjenester finansieres via den offentlige sektor i tettsteder mens de i spredtbygde strøk utføres på uformell basis i husholdet, i familien eller i lokalmiljøet. . . . Det kan f. eks. bety at det gis et inntrykk av at tettsteder er mer «sosiale» enn spredtbygde områder og at tilgangen til sosialhjelp (i reell mening) er større i tettsteder enn i spredtbygde områder hvor en større del av slik aktivitet ikke registreres i noen form for økonomisk regnskap.» (Levekårsundersøkelsen 1976, s. 38). På aggregert nivå vil regnestykket se ut som følger:

En reell desentralisering vil føre til:

- Reduksjon i lønnet produksjon
- Økning i ulønnet produksjon
- Minskning av negative og dysfunksjonelle utilsiktede virkninger (sidevirkninger) som en følge av opphevelse av sentrum—periferi systemet.

Nettoresultat:

?

Som vi ser er det ikke entydig gitt hva aggregatkonsekvensene av en reell desentralisering vil bli. Mange trekk ved den aktuelle samfunnsutviklingen tyder likevel på at nettoresultatet ville blitt gunstig for individ og samfunn. For som Hågerstrand fremholder: «Framgangen med spesialiseringen og arbeidsdelningen har kommit oss att förbise, att det finns några storheter som har begränsad kapacitet för att låta sig delas upp och manipuleras hur som helst. På ena sidan har vi den odelbara individen, som inte kan och inte vill dela upp sig inom ett hur konsifikt och osammanhängande mönster av roller och uppgifter som helst. På andra sidan har vi en annan helhet, det biofysiska befolknings/omgivningssystemet, som på motsvarande sätt inte kan bära hur mycket teknisk och organisatorisk stress som helst.» (Hågerstrand 1977, s. 17). Et viktig aspekt en skal merke seg er at alle endringer som en reell desentralisering medfører, vil være tilsiktede regionale virkninger.

En formell desentralisering er det som i politisk debatt blir kalt en «desentralisert sentralisering». Det blir ofte hevdet av tilhengerne av en slik politikk at den fremmer «likhet» i individuelle levekår. Dette i motsetning til en reell desentraliseringspolitikk som skulle resultere i øket «ulikhet». Hvis vi undersøker dette litt nærmere med utgangspunkt i den diskusjonen vi har ført til nå, finner vi at en desentralisert sentralisering kan fremme kvantitativ likhet i individuelle levekår. Med kvantitativ likhet tenker vi på ulike materielle levekårskomponenter (inntektsgoder) og tilgang til lønnet produksjon. En øket kvantitativ likhet kan imidlertid skje på bekostning av en (utilsiktet) økt kvalitativ ulikhet i form av tendenser til avmaktsfølelse og fremmedgjøring, som en følge av sentralisering av beslutningsprosesser og modernisering av produksjonen. På den andre siden kan en (reell) desentralisering resultere i kvantitative ulikheter pga. reduksjonen i den lønnete produksjonen, ekspansjonen i den ulønnede sektor og større vekt på miljøgoder, som er vanskeligere å kvantifisere. Men dette kan kompenseres ved en øket

kvalitativ likhet i form av økt deltakelse i samfunnsmessige aktiviteter og større demokratisering. Vi ser altså at vekt på formelle endringer og kvantitative målsettinger i den tilsiktede regionalpolitikken kan gi utilsiktede regionale virkninger med til dels store fordelingsmessige konsekvenser så vel individuelt som geografisk.

Det er derfor viktig å innse at likeverdige miljøer ikke nødvendigvis må være likeartete i alle henseende, når en skal analysere hvilke konsekvenser regionale ulikheter i fordelingen av levekårskomponenter har for individers samlede levekårssituasjon i ulike bostedstyper. Regionale ulikheter i sysselsettingstilbud og yrkesvalgmuligheter, og i tilgjengelighet til og bruk av servicetilbud er store mellom tettbygde og spredtbygde strøk, men våre analyser viser at det vi kan kalle miljøgoder (stillhet, frisk luft, gode oppvekstforhold for barn osv.) har en invers romlig fordeling. På regionnivå fant vi klare tendenser til kompensierende romlige fordelinger av levekårskomponenter, dvs. at et og samme levekårsnivå kan oppnås ved ulike kombinasjoner av inntekts- og miljøgoder i forskjellige regioner. Analysene viser videre at immobilitetspreferansene er sterkest hos personer bosatt i spredtbygde strøk, altså i områder som har dårlig tilgang på arbeidsplasser og servicetilbud, men god tilgang på miljøgoder. Dette antyder at det eksisterer potensielle substitusjonsmuligheter mellom inntektsgoder og miljøgoder i individers behovsstruktur. Personer med sterke immobilitetspreferanser har overvekt av stedsbundne, individuelle ressurser, som vi med utgangspunkt i det urbaniserte samfunns krav på individuelle ressurser betegnet som ressursssvakhet. Spredtbygde strøk kjennetegnes av store innslag av uformelle sosiale nettverk og ulønnet produksjon av varer og tjenester. Tas den ulønnede produksjon med i betraktning, viser det seg bl. a. at inntektsforskjellene mellom tettbygde og spredtbygde strøk blir mindre og gjennomsnittsinntekten høyere. Dette indikerer at det finnes alternative måter for mennesker å organisere sin tilværelse på i ulike bostedstyper. Vi har i rapporten omtalt dette som geografisk differensierte livsformer.

På individnivå vil det i tillegg til kompensierende fordelinger av levekårskomponenter finnes innslag av både positive og negative hopningseffekter i alle regioner. I en levekårssammenheng er det individer som opplever negative hopningseffekter, dvs. individer med lav inntekt og dårlig miljø, som

utgjør det alvorligste velferdsproblemet. Vi fant at slike problemgrupper besto av ressurssvake individer i ressurskrevende omgivelser, dvs. urbaniserte strøk som stiller store krav på personbundne, individuelle ressurser som følge av en langt drevet arbeidsdeling og kommersialisering. Problemet med omgivelser av denne typen er at de er ressurspassiviserende, dvs. at de ikke gir individer muligheter for å kompensere sin ressurs svakhet ved arbeid utenfor markedet. Typiske eksempler på slike problemområder er nye blokkstrøk i drabantbyer, hvor innslaget ikke bare av produksjon og utveksling av varer og tjenester utenfor markedet, men også av sosiale nettverk er lite. En kategori av mennesker som stilles overfor særlig store problemer er ressursvake individer, som flytter fra rurale, aktiviserende omgivelser (dvs. med gode muligheter for arbeid utenfor markedet) til urbaniserte, passiviserende omgivelser. En relativt høy andel av slike flyttere vil oppleve en forverring i sine levekår. Det er derfor rasjonelt at ressursvake individer har sterkere immobilitetspreferanser enn ressurssterke, og at personer bosatt i de minst urbaniserte strøk har sterkere immobilitetspreferanser enn personer bosatt i de mest urbaniserte strøk.

Det er viktig for utformingen av regionalpolitikken å akseptere også det verdifulle i regionale variasjoner og ulikheter. Men man må samtidig være klar over at forskjeller i sosial organisasjon har en materiell forankring. Det er dette som skaper grunnlaget for kompensierende fordelinger av levekårskomponenter både på individ- og regionnivå, og som gjør det meningsfullt å snakke om geografisk differensierte livsformer. Skal det materielle grunnlaget for livsformene sikres, må den livsformtruende utviklingen som urbaniseringsprosessen innebærer, stanses. Mennesker må ha visse ressurser som ikke er av pengemessig art om et levelig samfunn skal opprettholdes. Alle behov og ønsker kan ikke tilfredsstilles ved materielle goder og markeds-transaksjoner alene. Kommersialisering gjør ikke mennesker lykkelige, og løser ikke det moderne samfunns levekårsproblemer — en utarmet periferi, de «ny-fattige» i drabantbyer og den reduserte deltakelse i samfunnets ulike aktiviteter —, snarere tvert i mot. Den fører ikke til «det gode liv» i «det gode samfunn» for alle mennesker. Hvis mangfoldigheten skal vedlikeholdes, må det eksistere ikke-økonomiske midler og påvirkningsmuligheter. Så lenge det finnes et mangfold av ressursmessige forutsetninger hos individer som potensielt kan utfoldes, bør det også finnes ma-

terielle forutsetninger for geografisk differensierte livsformer, som kan realiseres med de ressurser mennesker rår over. I dagens samfunn står «utkantsgrupper» ikke bare i en underprivilegert stilling i forhold til «sentrumsgruppene». «De står også for verdier, ressurser og livsformer som skiller seg fra «sentrumsgruppene». Deres problem blir derfor ikke bare å slåss for sine rettigheter i forhold til sentrum, men også å slåss for å bevare sin egenart og sin kultur.» (Skard 1974, s. 129—30). Dersom en ikke har innsikt i at det eksisterer ulikheter i tilpasningsformer mellom ulike sosioøkonomiske grupper innen og mellom bostedstyper, risikerer en at planleggere og politikere kan foreta inngrep som utilsiktet vil innebære en forverring av levekårene for enkelte grupper. Slike utilsiktede virkninger kan være en følge av å:

a) Gjøre mennesker ressurs svake ved å stille økte krav til at individuelle ressurser skal være mobile og konvertible. Konkret skjer dette ved å øke betydningen av formell utdanning, og ved regionale forskyvninger i arbeidsplassstilbudet.

b) Gjøre områder ressurskrevende ved å stille økte krav på personbundne, individuelle ressurser som følge av større grad av arbeidsdeling og kommersialisering. Konkret skjer dette ved en ensidig satsing på lønnet produksjon.

c) Gjøre omgivelser ressurspassiviserende ved å legge hindringer i veien for å drive arbeid utenfor markedet (ulønnet produksjon). Konkret skjer det ved endringer i materiellstrukturen slik at oversiktelighet, gjensidig avhengighet og individers tids- og romsressurser blir redusert.

Skillet mellom tilsiktede og utilsiktede virkninger handler om forskjellen på motsetning og problem. For å løse et problem er det, som vi husker, tilstrekkelig å endre et del-element eller en del av helheten, mens for å oppheve en motsetning må hele systemet undergå en kvalitativ endring. I regionalpolitisk sammenheng er det nødvendig å skille mellom motsetninger og problemer, for å kunne formulere relevante regionalpolitiske målsettinger og virkemidler. Løsning av problemer krever endringer i de politiske/ideologiske strukturer (parameterstrukturen) som styrer prosessene, mens opphevelse av motsetninger krever endringer i samfunnets prosess-struktur, dvs. en transformasjon av samfunnets økonomiske system. Dette får også konsekvenser for utformingen av regionalpolitiske målsettinger. Når det gjelder likestillings- og fordelingsmålsettingene må det skje en overgang fra kvan-

titative til kvalitative målsettinger, mens bevaringsmålsettingene må omformes fra å ta sikte på formell til å sikte mot reell desentralisering. Vekst- og utviklingsmålsettinger forutsetter sentrum—periferi systemet, og har derfor ingen plass i en alternativ regionalpolitikk som nettopp har som siktemål å oppheve sentrum-periferi systemet.

Disse endringene vil føre til at all regionalpolitikk blir tilsiktet, og at utilsiktede regionale virkninger elimineres. Dette skyldes at det til grunn for denne alternative regionalpolitikken ligger et strukturperspektiv, som representerer en helhetlig forståelsesform. Et karakteristisk trekk ved moderne industrisamfunn er at helhetsspektiv på samfunnets utvikling ikke er særlig sterkt fremherskende. Forklaringer på dette manglende helhetssyn kan bl. a. søkes i at «under ett par hundra år har allt tänkande dominerats av arbetsdelningens och specialiseringens principer. ... Under uppdelningens gång har vi riktat uppmärksamheten mot allt mindre och allt fler komponenter i naturen, tekniken och samhället. Experimentell teknik och statistisk beräkning har hjälpt oss att fastställa lagbundna samband mellan små grupper av variabler. Välfärdsstaten har byggt på samma komponentprincip i sitt agerande. Så snart något gnisslat i ett hörn har man gått direkt på problemet, där det stack upp över vattnet, och satt in motåtgärder. Ofta har det tillskapats byråkratier för att handskas med just denna komponent. På det sättet har både den tekniska apparaten och samhällsapparaten växt och växt med framgång. Men nu börjar det gnissla mera utbreddt. Friktionerna gör sig mest gällande inom vårdområdet, där en för långt driven komponentfilosofi på något sätt är emot sakens natur. Det är som om något slags abstrakt utrymme blivit fyllt till brädden med komponenter och komponentsystem, var för sig alldeles rationella, men sammantagna nu befintliga i allsköns oväntad friktion med varandra. Det kan till och med finnas skäl att frukta att systemsamhället blivit så överbestämt, att vi kommer att få svårt att anpassa oss till nya livsstilar för den händelse de internationella omständigheterna tvingar till det eller vi rentav självmant skulle vilja välja det». (Hägerstrand 1977, s. 16—17). Vi må derfor gjenskape helheten gjennom å skape samfunnsmessig mangfold. Økt mangfold fremmer et samfunn som helhet ved at helheten styrkes gjennom variasjon blant og berikelse av de delene helheten består av. «Vi må koste på oss det som trengs for å opprettholde et maksimalt antall lokalsamfunn som i størst mulig grad baserer sin økonomi på lokale økonomiske

kretsløp. Det må bli et fundamentalt prinsipp at arbeidssituasjon, bomiljø og teknologi tilpasses individvilkårene og ikke omvendt. Et samfunn med levedyktige og stabile lokalsamfunn vil være et komplekst samfunn som gir folk muligheter til å fungere på grunnlag av et mangfold av økonomiske tilpasningsformer. Det lille samfunn vil være oversiktlig med strukturer som folk selv kan forme og omforme.» (Veggeland 1976, s. 143—44). I regionalpolitisk sammenheng må målsettingen m.a.o. ikke være å skape like regioner, men likeverdige. Sikring av mangfold, regionalisme og individualisme må formuleres som overordnede målsettinger i regionalpolitikken. Det må skapes en desentralisert regionalstruktur ved å redusere omfanget av arbeidsdelingen i samfunnet, og minske betydningen av markeder som fordelingsmekanisme. Skal dette kunne realiseres, må bevaringsmålsettingene omformes og rustes kraftig opp, og innta en langt mer sentral plass i norsk regionalpolitikk enn de har gjort til nå.

Dette krever en kvalitativ systemendring, men det er ikke dermed sagt at systemendringen må være «revolusjonær» i noe nær den betydning dette ord vanligvis har. I vårt norske samfunn er det verken realistisk eller ønskelig. Det er lettere å tenke seg en skrittvis transformasjonsprosess, som ser endringer av delene i lys av helheten og omvendt. En sentral oppgave i denne sammenheng er å redusere de avmaktsfremmende mekanismer hos utsatte grupper, slik at de forstår hvor viktig det er å arbeide for en kvalitativ endring av de dominerende økonomiske og sosiale strukturer i samfunnet. Slike strukturelle endringer fremstår som en nødvendig betingelse for å overskride de motsetningsfylte utviklingstendensene i dagens samfunn. For idealistiske bestrebelser på å ta seg sammen er ingen sikker måte å forandre samfunnet på, når materiellstrukturen ikke blir forandret. «Det er ikke nok å endre handlingsgrunnlaget mentalt, det må også endres materielt.» (Hernes 1975 a, s. 189, min uthevelse).

Noter:

Fotnoter til kapittel 1.

- 1) For en mer utførlig behandling av årsaker til og virkninger av strukturrasjonaliseringen vises det til kapittel 17.
- 2) Diskusjonen om ulike likhetsbegreper er hentet fra Levekårsundersøkelsens sluttrapport (1976), s. 18—21.

Fotnoter til kapittel 2.

- 3) Fremstillingen i dette avsnittet bygger på Tor-mod Hermansen (1972): Målsettinger i regionalpolitikken.

Fotnoter til kapittel 3.

- 4) Diskusjon om ulikhet er hentet fra Gudmund Hernes (1974): Om ulikhetens reproduksjon.
- 5) Bruk av bostedstyper som klassifikasjon har datatekniske årsaker. Intervjuundersøkelsens utvalg var ikke stort nok til å splittes opp i 9 kommunetypene. Bostedstypens befolkningsstørrelse refererer seg til selve tettstedets størrelse, og ikke til kommunens. Bosettingstettheten er målt ved den prosent av befolkningen som bor i tettbygde folketellingskretser.

Fotnoter til kapittel 4.

- 6) Fremstillingen i dette avsnittet bygger hovedsakelig på Bjørn Terje Asheim (1977): Om grunnlaget for geografisk integrasjonsforskning. Ellers bygger avsnittet på Arild Holt-Jensen (1976): Geografiens innhold og metoder, s. 59—71, og Øyvind Lone (1976): Geografiens historie 1965—75: Et ukjent kapittel i faghistorien?
- 7) Den norske oversettelsen er hentet fra Britt Dale (1977): Byers sosialgeografiske struktur, s. 83.
- 8) Levekårsundersøkelsens analysemodell er hentet fra James Coleman (1971): Resources for Social Change.
- 9) Begrepet «stasjon» er hentet fra Hägerstrands tidsgeografiske samfunnsmodell. For en nærmere presentasjon av modellen se f. eks. Torsten Hägerstrand (1970): Tidsanvändning och omgivningsstruktur.
- 10) Begrepet «territorialstruktur» er hentet fra Buch-Hansen et al. (1975): Om geografi.

Fotnoter til kapittel 5.

- 11) Begrepet «sentralstedshierarki» indikerer at byer (sentralsteder) kan grupperes i nivåer etter funksjonell betydning.

Fotnoter til kapittel 7.

- 12) Jfr. f. eks. Flyttemotivundersøkelsen 1972 (1974).

Fotnoter til kapittel 9.

- 13) Sitert fra et intervju med helsedirektør Torbjørn Mork i Aftenposten, 15. februar 1975.
- 14) Sitert fra et intervju med fylkeslege Kolbjørn Øygard i Radioens Ekkosending, 15. juli 1975.

Fotnoter til kapittel 10.

- 15) For en mer omfattende analyse av ulike aspekter ved deltakelse vises det til kapittel 14.
- 16) Jfr. f.eks. Flyttemotivundersøkelsen 1972 (1974), som også viser dette.
- 17) Folketrygdens aldersgrense var 70 år i 1970.
- 18) Opplysninger hentet fra en reportasje i Sydsvenska Dagbladet, Malmö, 15. oktober 1976.

Fotnoter til kapittel 12.

- 19) Omtalt bl. a. i Johan Galtungs kronikkserie i Dagbladet i april i år (1977): «Hvordan skal det gå med Norge?»

Fotnoter til kapittel 13.

- 20) Se f. eks. Ottar Brox (1971): Avfolkning og lokalsamfunnsutvikling i Nord-Norge.
- 21) Ideen til firefeltstabellen er hentet fra Schiefloe (1975): Engenerasjonssamfunnet.
- 22) Se bl. a. Flyttemotivundersøkelsen 1972 (1974).

Fotnoter til kapittel 14.

- 23) Diskusjonen om markedets effekter på ulike individgruppers rett til deltakelse bygger på Levekårsundersøkelsens sluttrapport (1976), s. 120—22.
- 24) Diskusjonen om politiske ressurser er hentet fra Levekårsundersøkelsens sluttrapport (1976), s. 60—64.

Fotnoter til kapittel 17.

- 25) Ulike hovedtyper av økonomiske system kan grovt klassifiseres ved hjelp av en firefelts-tabell:

		Intern arbeidsdeling	
		uten	med
Ekstern arbeidsdeling	uten	I	II
	med	III	IV

Type I vil være det vi innledningsvis kalte for et tradisjonelt primærnæringsamfunn med lav grad av intern og ekstern arbeidsdeling. Type II er et samfunn der det er arbeidsdeling innenfor verkstedet, men ikke innenfor samfunnet (mellom verkstedene). Elster (1974) nevner som eksempel på dette de høyt integrerte samfunn i det antikke Egypt og Mesopotamia, der «kongens verksted» var samfunnet. Som eksempel på type III viser Elster (1974) til Marx' beskrivelse av den indiske landsby som et system der det var arbeidsdeling mellom produksjonseenheter, men ikke arbeidsdeling innenfor den enkelte enhet. Den kapitalistiske løsning å innføre arbeidsdeling i verkstedet var utelukket bl. a. på grunn av kastesystemet. Type IV er altså den kapitalistiske produksjonsmåte med arbeidsdeling både i og mellom de enkelte bedrifter, «Statskapitalisme», dvs. produksjonsmåten i visse

kommunistiske land (f. eks. Sovjet), ville etter disse klassifiseringsprinsipper tilhøre type IV.

Fotnoter til kapittel 18.

²⁶⁾ I økonomisk terminologi kalles dette en Pareto-optimal situasjon. Den oppnås når det marginale substitusjonsforhold til alle faktorer er det samme. Ressursallokeringen er Pareto-optimal dersom det ikke er mulig å forbedre situasjonen for en person uten å gjøre den dårligere for en annen. Problemet med Pareto-optimalitet er at den optimale ressursallokeringen bygger på den eksisterende inntektsfordelingen; den kan derfor ikke vurderes uavhengig av inntektsfordelingen og etterspørselsstrukturen i samfunnet.

²⁷⁾ Eksterne virkninger er de virkninger som kommer i tillegg til de enkelte beslutningers virkninger via priser og markeder. Dette kalles i økonomisk terminologi for *teknologiske* eksterne effekter. Formelt kan det uttrykkes ved at individ i 's handling x_i har direkte innflytelse på individ j 's nytte i tillegg til virkningen via prisen p , dvs. $U_j(p, x_i)$.

²⁸⁾ Begrepene «parameterstruktur» og «prosessstruktur» er hentet fra Gudmund Hernes (1976): Struktur og dialektikk.

²⁹⁾ I dagens norske distriktspolitikk praktiserer man faktisk den motsatte politikk. Man gir kapitalsubvensjoner til foretak som etablerer seg i utkantsområder. Dette har imidlertid som konsekvens at arbeidskraften i områder med mangel på arbeidsplasser blir relativt sett dyrere i forhold til kapital sammenliknet med områder med mangel på arbeidskraft. Resultatet blir altså at man får kapitalintensiv produksjon i utkantsstrøk, dvs. typer av virksomheter som gir få arbeidsplasser i relasjon til investert kapital.

³⁰⁾ Et annet eksempel på utilsiktede virkninger av skjeve bytteforhold mellom sentrum og periferi kan bli den nye etableringsloven som (tilsiktet) er ment å fremme desentralisering og distriktsutbygging, men som (utilsiktet) kan føre til en sentralisering av politiske og økonomiske beslutningsprosesser (økt avhengighet av sentrale myndigheter), fordi det er regjeringen (i statsråd) som skal gi samtykke til etableringer.

Tabellvedlegg

Tabeller til kapittel 3

Tabell 1: Kommunene og befolkningen pr. 1. januar 1974. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad på landsdeler og hele landet. Prosent.

Kommune- type etter urb.grad	Østlandet		Sørlandet		Vestlandet		Trøndelag		Nord-Norge		Hele landet	
	Kom.	Bef.	Kom.	Bef.	Kom.	Bef.	Kom.	Bef.	Kom.	Bef.	Kom.	Bef.
Høy: 7	14,9	44,3	5,9	30,6	5,0	34,1	6,1	39,8	—	—	7,7	35,4
8	11,7	15,6	26,5	30,5	6,7	13,5	2,0	3,2	21,8	50,2	12,4	18,8
6	19,5	20,4	11,8	15,9	5,9	9,7	—	—	—	—	9,3	13,3
5	2,6	1,8	2,9	3,0	15,1	11,0	6,1	2,3	5,7	8,9	7,0	5,0
9	5,2	1,6	8,8	3,1	6,7	3,6	14,3	19,2	20,7	13,9	9,9	5,2
3	13,6	6,4	5,9	3,3	3,4	3,2	6,1	5,3	—	—	6,8	4,6
2	14,3	5,6	11,8	8,0	25,2	13,6	24,5	16,5	10,3	7,4	17,4	9,0
1	17,5	4,1	26,5	5,6	19,3	6,4	36,7	11,9	12,6	4,7	19,9	5,5
Lav: 4	0,6	0,1	—	—	12,6	4,9	4,1	1,8	28,7	14,9	9,7	3,2
Totalt	99,9	99,9	100,1	100,0	99,9	100,0	99,9	100,0	99,8	100,0	100,1	100,0
(N)	(154)	(1 942 378)	(34)	(212 915)	(119)	(993 755)	(49)	(360 565)	(87)	(463 381)	(443)	(3 972 994)

Kilde: Rødeng, Arne: Klassifisering av kommunene i Norge 1974. Artikler nr. 67, SSB, Oslo 1974.

Tabell 2: Yrkesaktive bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsteder på ulike nivå etter næringstilhørighet 1970. Landsdeler. Prosent.

Tettsteds- størrelse	Landsdel														
	Østlandet			Sørlandet			Vestlandet			Trøndelag			Nord-Norge		
	Primær	Sekundær	Tertiær	Primær	Sekundær	Tertiær	Primær	Sekundær	Tertiær	Primær	Sekundær	Tertiær	Primær	Sekundær	Tertiær
< 1 000 ..	30,3	34,5	35,2	30,3	35,7	34,0	27,6	35,4	37,0	32,0	30,3	37,7	26,3	27,0	46,7
1 000—															
1 999 ..	23,1	36,1	40,8	14,5	38,9	46,6	19,0	45,0	36,0	21,7	33,3	45,0	18,6	35,1	46,3
2 000—															
4 999 ..	13,9	43,3	42,8	10,1	40,4	49,6	14,3	46,7	39,0	15,0	42,8	42,2	11,3	31,2	57,5
5 000—															
19 999 ..	8,6	44,5	47,0	9,9	45,1	45,0	7,1	44,5	48,4	11,3	33,6	55,1	4,4	30,9	64,7
> 20 000 ..	2,1	38,1	59,8	3,1	41,9	55,0	3,4	38,3	58,3	1,6	32,5	65,9	3,2	34,1	62,7
Totalt	6,3	39,2	54,6	7,0	41,7	51,3	9,4	40,6	50,1	9,8	33,5	56,7	10,7	31,8	57,5

Kilde: NSD's kretsdatabank og Miljøverndepartementets omlandsavgrensning.

Tabell 3: Befolkning bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsteder på ulike nivå etter alder 1970. Landsdeler. Prosent.

Tettsteds- størrelse	Landsdel														
	Østlandet			Sørlandet			Vestlandet			Trøndelag			Nord-Norge		
	Pers. 16—29 år	Pers. 30—59 år	Pers. 60—69 år	Pers. 16—29 år	Pers. 30—59 år	Pers. 60—69 år	Pers. 16—29 år	Pers. 30—59 år	Pers. 60—69 år	Pers. 16—29 år	Pers. 30—59 år	Pers. 60—69 år	Pers. 16—29 år	Pers. 30—59 år	Pers. 60—69 år
< 1 000 ..	23,8	57,2	19,0	23,2	56,4	20,4	26,0	55,4	18,6	22,9	56,6	20,5	28,2	54,5	17,3
1 000—															
1 999 ..	26,6	56,3	17,1	22,6	56,5	20,9	32,4	52,3	15,3	27,5	55,5	17,0	34,6	51,7	13,8
2 000—															
4 999 ..	29,6	55,0	15,4	27,7	55,1	17,2	33,8	52,3	13,9	28,3	54,1	17,6	34,0	52,5	13,5
5 000—															
19 999 ..	30,2	55,3	14,5	29,8	54,7	15,5	33,7	53,4	12,9	33,8	52,8	13,4	35,9	52,1	12,0
> 20 000 ..	31,1	53,3	15,6	32,4	54,2	13,5	34,2	52,2	13,6	35,6	51,5	13,0	37,7	52,7	9,5
Totalt	30,3	54,1	15,6	30,5	54,6	14,9	33,0	52,8	14,2	32,5	52,9	14,6	34,6	52,7	12,7

Kilde: NSD's kretsdatabank og Miljøverndepartementets omlandsavgrensning.

Tabell 4: Befolkning bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsteder på ulike nivå etter utdanningsnivå 1970. Landsdeler. Prosent.

Tettstedsstørrelse	Landsdel									
	Østlandet		Sørlandet		Vestlandet		Trøndelag		Nord-Norge	
	Under gymnas- nivå I	Gymnas- nivå I og over	Under gymnas- nivå I	Gymnas- nivå I og over	Under gymnas- nivå I	Gymnas- nivå I og over	Under gymnas- nivå I	Gymnas- nivå I og over	Under gymnas- nivå I	Gymnas- nivå I og over
< 1 000	75,4	24,3	73,0	27,0	74,0	26,0	77,2	22,8	77,0	23,0
1 000—1 999	74,1	25,9	69,1	30,9	67,6	32,4	72,3	27,7	74,1	25,9
2 000—4 999	72,2	27,8	64,2	35,8	69,0	31,0	71,9	28,1	69,2	30,8
5 000—19 999	65,3	34,7	64,5	35,5	64,4	35,6	66,0	34,0	65,4	34,6
> 20 000	54,6	45,4	60,1	39,9	58,9	41,1	60,7	39,3	63,0	37,0
Totalt	58,9	41,1	62,1	37,9	63,2	36,8	65,1	34,9	68,1	31,9

Kilde: NSD's kretsdatabank og Miljøverndepartementets omlandsavgrensning.

Tabeller til kapittel 7

Tabell 5: *Utdanningstilbud pr. 1 000 personer i aldersgruppen 16—19 år. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad på landsdeler og hele landet. 1970.*

Kommunetype etter urb.grad	Tilbud av elevplasser i videregående skoler pr. 1 000 pers. 16—19 år.					
	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	Hele landet
<i>Høy:</i> 7	346	399	332	355	—	346
8	500	473	502	969	503	507
6	268	226	158	—	—	241
5	225	484	223	—	198	216
9	715	483	580	340	66	346
3	126	—	332	350	—	180
2	147	—	194	250	147	176
1	45	—	127	—	20	55
<i>Lav:</i> 4	—	—	62	—	34	42
Alle	318	327	288	298	287	305

Kilde: Gymnasrådet og KUD.

Tabell 6: *Utdanningstilbud pr. 1 000 personer i aldersgruppen 16—19 år i ulike videregående skoleslag. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad, landsdeler og hele landet. 1970.*

Regionalisering	Tilbud av elevplasser i ulike skoleslag pr. 1 000 pers. 16—19 år.			
	Gymnas	Handel & K.	Håndv. & I.	Samlet tilbud
<i>Kommunetype etter urb.grad:</i>				
<i>Høy:</i> 7	248	40	58	346
8	304	67	135	507
6	149	30	62	241
5	114	31	71	216
9	205	45	97	346
3	145	18	16	180
2	111	17	47	176
1	43	7	5	55
<i>Lav:</i> 4	19	—	23	42
<i>Landsdel:</i>				
Østlandet	219	36	64	318
Sørlandet	221	42	64	327
Vestlandet	177	44	67	288
Trøndelag	184	30	85	298
Nord-Norge	168	31	87	287
Hele landet	198	37	69	305

Kilde: Gymnasrådet og KUD.

Tabell 7: *Endringer i lokaliseringen av utdanningstilbudet (gymnas) 1960—1970 i relasjon til endringer i bosettingsmønsteret for aldersgruppen 15—19 år. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad. Hele landet.*

Kommunetype etter urb.grad	I Pers. 15— 19 år/ant. gymn.plas- ser 1960	II Endr. i bef. 15—19 år 1960—70 i % av bef. 1960	III Endr. i tilb. av gymnas- plasser 1960 —70 i % av tilb. 1960	IV Pers. 15— 19 år/ant. gymn.plas- ser 1970	V Abs. endr. 1960—70 IV ÷ I	VI Forh. tall koffisient (70:60) IV:I
Høy: 7	9	16,3	109,5	5	÷ 4	0,56
8	10	17,6	190,3	4	÷ 6	0,40
6	17	23,0	151,8	8	÷ 9	0,47
5	27	24,8	201,2	11	÷ 16	0,41
9	15	10,6	168,3	6	÷ 9	0,40
3	17	14,5	128,7	9	÷ 8	0,53
2	65	6,9	501,0	11	÷ 54	0,17
1	64	÷ 2,1	111,2	30	÷ 34	0,47
Lav: 4	—	÷ 0,3	—	68	(÷ 68)	—
Alle	14	14,5	150,4	6	÷ 8	0,43

Kilde: Gymnasrådet og KUD.

Tabell 8: *Endringer i lokaliseringen av utdanningstilbudet (gymnas) 1960—1970 i relasjon til endringer i bosettingsmønsteret for aldersgruppen 15—19 år. Landsdeler. Hele landet.*

Landsdeler	I Pers. 15— 19 år/ant. gymn.plas- ser 1960	II Endr. i bef. 15—19 år 1960—70 i % av bef. 1960	III Endr. i tilb. av gymnas- plasser 1960 —70 i % av tilb. 1960	IV Pers. 15— 19 år/ant. gymn.plas- ser 1970	V Abs. endr. 1960—70 IV ÷ I	VI Forh. tall koffisient (70:60) IV:I
Østlandet	11	14,7	123,0	6	÷ 5	0,55
(Oslo)	(7)	(÷ 5,6)	(52,3)	(4)	(÷ 3)	(0,57)
Sørlandet	11	23,6	136,6	6	÷ 5	0,55
Vestlandet	16	19,4	174,3	7	÷ 9	0,44
Trøndelag	17	7,6	160,6	7	÷ 10	0,41
Nord-Norge	29	6,1	302,0	8	÷ 21	0,28
Alle	14	14,5	150,4	6	÷ 8	0,43

Kilde: Gymnasrådet og KUD.

Fotnote til tabellene 7 og 8:

Kolonne I i tabellene viser antall personer 15—19 år pr. gymnas plass i 1960. Kolonne II viser relativ befolkningsendring for aldersgruppen 15—19 år fra 1960 til 1970 i forhold til befolkningen 15—19 år i 1960, og kolonne III viser relativ endring i tilbudet av gymnas plasser i forhold til tilbudet i 1960. Kolonne IV viser det samme som kolonne I for 1970. Kolonne V viser absolutte endringer i forholds-
tallet fra 1960 til 1970, mens kolonne VI viser den relative endringen i forholdstallene i perioden. Dess
lavere endringskoeffisienten i kolonne VI er, dess større har bedringen i skoledekningen vært.

Tabell 9: *Andel personer 16—19 år bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsted med gymnas. 1970. Fylker landsdelsvis. Prosent.*

Østlandet		Sørlandet		Vestlandet		Trøndelag		Nord-Norge	
Østfold	91,0	Aust-Agder	76,5	Rogaland	81,5	Sør-Trøndelag	64,9	Nordland	51,1
Akershus	80,4	Vest-Agder	82,0	Hordaland	58,3	Nord-Trøndelag	44,7	Troms	40,9
Hedmark	57,3			(uten Bergen)				Finnmark	38,7
Oppland	55,7			Hordaland	69,8				
Buskerud	72,8			(med Bergen)					
Vestfold	82,4			Sogn og Fjordane	19,7				
Telemark	69,4			Møre og Romsdal	35,0				

Kilde: Miljøverndepartementets omlandsavgrensning, NSD's kretsdatabank og KUD.

Tabell 10: *Andel personer 16—19 år med skolearbeid som hovedaktivitet på landsdeler. 1970. Prosent. Hele landet.*

Landsdeler	Pers. 16—19 år med skolearb. som hovedaktivitet			
	Andel pers. bosatt innenfor 45 min. omland fra gymnas		Andel pers. totalt i landsdelen	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Østlandet	69,8	66,7	68,0	66,2
Sørlandet	68,2	66,8	66,7	66,4
Vestlandet	69,0	65,0	66,5	65,3
Trøndelag	72,4	65,1	69,5	65,9
Nord-Norge	66,2	62,4	61,6	58,3
Hele landet	69,4	65,8	66,8	65,0

Kilde: Folketellingen 1970 og Miljøverndepartementets omlandsavgrensning.

Tabell 11: *Andel personer 16—19 år med skolearbeid som hovedaktivitet. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad på landsdeler. 1970. Prosent.*

Kommunetype etter urb.grad	Pers. 16—19 år med skolearbeid som hovedaktivitet				
	Øst-landet	Sør-landet	Vest-landet	Trønde-lag	Nord-Norge
Høy: 7	70,5	72,7	67,6	67,4	—
8	68,4	64,9	66,0	67,5	62,6
6	62,6	63,3	60,6	—	—
5	62,9	61,3	65,8	67,0	58,2
9	70,0	70,7	67,2	70,2	62,1
3	60,8	61,8	58,2	67,8	—
2	60,9	59,9	67,6	67,9	59,9
1	71,5	64,9	70,0	66,8	59,4
Lav: 4	64,7	—	62,3	53,5	52,0

Kilde: Folketellingen 1970.

Regionale ulikheter i levekår. Levekårsundersøkelsen

Tabell 12: Andel personer 15 år og over med utdanning tilsvarende realskolenivå (gymnasnivå 1) eller høyere i 1960 og 1970, og endringer i fordelingen 1960—1970. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad, landsdeler og hele landet.

Regionalisering	% pers. 15 år og over m/realskole el. høyere utdanningsnivå		Endringer 1960—70	
	1960	1970	Absolutt %-økn.	Relativ %-økn.
<i>Kommunetype etter urb.grad:</i>				
Høy: 7	22,5	40,4	17,9	79,6
8	14,0	29,9	15,9	113,6
6	11,2	25,5	14,3	127,7
5	9,4	23,0	13,6	144,7
9	7,5	22,8	15,3	204,0
3	7,5	21,1	13,6	181,3
2	5,8	18,1	12,3	212,1
1	4,6	17,0	12,4	269,6
Lav: 4	3,7	14,1	10,4	281,1
<i>Landsdel:</i>				
Østlandet	17,1	33,2	16,1	94,2
(Oslo)	(26,4)	(44,2)	(17,8)	(67,4)
Sørlandet	13,3	30,5	17,2	129,3
Vestlandet	11,7	28,0	16,3	139,3
Trøndelag	10,2	25,0	14,8	145,1
Nord-Norge	8,1	20,9	12,8	158,0
Hele landet	13,9	29,7	15,8	113,7

Kilde: Folketellingen 1960 og 1970.

Tabeller til kapittel 8

Tabell 13: *Relativ fordeling av tilbudet av spesialister 1970 i relasjon til relativ fordeling av befolkningen i ulike aldersgrupper.*
Kommunetyper etter urbaniseringsgrad. Hele landet.

Kommunetype etter urb.grad	Barnesykdommer		Fødselshjelp og kvinnesykdommer		Øyesykdommer		Psykiatri	
	Rel. ford. av spes.	Rel. ford. av bef. 0—15 år	Rel. ford. av spes.	Rel. ford. av kvinner 15—45 år	Rel. ford. av spes.	Rel. ford. av tot. bef.	Rel. ford. av spes.	Rel. ford. av bef. 15 år og over
Høy: 7	79,5	32,8	71,7	38,3	64,9	35,2	72,1	36,0
8	13,6	19,0	21,7	18,8	27,0	18,5	15,7	18,3
6	5,3	13,8	4,7	13,4	6,3	13,4	6,1	13,3
5	—	5,6	—	4,9	0,9	5,1	—	4,9
9	1,5	5,5	0,9	4,8	0,9	5,2	0,7	5,0
3	—	4,9	0,9	4,4	—	4,6	2,9	4,6
2	—	9,2	—	7,8	—	9,0	2,1	9,0
1	—	5,5	—	4,6	—	5,7	0,4	5,7
Lav: 4	—	3,8	—	2,9	—	3,3	—	3,2
Alle	99,9	100,1	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0	100,0
(N)	(132)	(948 142)	(106)	(731 008)	(111)	(3 881 488)	(280)	(2 933 346)

Kilde: Den norske Lægeforenings årbok 1970.

Kilde: Den norske Lægeforenings årbok 1970.

Tabell 14: Relativ fordeling av tilbudet av spesialister 1970 i relasjon til relativ fordeling av befolkningen i ulike aldersgrupper.
Landsdeler. Hele landet.

Landsdeler	Barnesykdommer		Fødselshjelp og kvinnesykdommer		Øyesykdommer		Psykiatri	
	Rel. ford. av spes.	Rel. ford. av bef. 0-15 år	Rel. ford. av spes.	Rel. ford. av kvinner 15-45 år	Rel. ford. av spes.	Rel. ford. av total bef.	Rel. ford. av spes.	Rel. ford. av bef. 15 år og over
Østlandet	66,7	45,1	63,2	50,0	67,6	49,2	67,1	50,5
(Oslo)	(45,5)	(8,7)	(31,1)	(13,0)	(40,5)	(12,4)	(34,3)	(13,6)
Sørlandet	4,5	5,5	3,8	5,1	6,3	5,3	8,6	5,2
Vestlandet	19,7	27,0	22,6	24,6	16,2	24,9	13,2	24,2
Trøndelag	7,6	9,4	7,5	8,9	5,4	9,1	7,5	9,0
Nord-Norge	1,5	13,0	2,8	11,3	4,5	11,5	3,6	11,0
Alle	100,0	100,0	99,9	99,9	100,0	100,0	100,0	99,9
(N)	(132)	(948 142)	(106)	(731 008)	(111)	(3 881 488)	(280)	(2 933 346)

Kilde: Den norske Lægeforenings årbok 1970.

Tabell 15: *Antall personer pr. lege 1970. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad på lundsdeler og hele landet.*

Kommunetype etter urb.grad	Antall personer pr. lege					
	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	Hele landet
Høy: 7	401	538	597	723	—	463
8	602	719	619	386	783	654
6	1 000	1 775	2 335	—	—	1 162
5	1 254	1 238	1 524	2 876	1 508	1 484
9	1 396	1 653	828	1 083	2 221	1 274
3	1 937	9 248	2 753	889	—	1 877
2	1 675	2 719	2 045	2 012	2 282	1 948
1	1 622	2 375	2 521	2 905	2 905	2 160
Lav: 4	+	—	2 869	2 393	1 914	2 264
Alle	592	858	951	1 000	1 141	743

Kilde: Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1970.

(— Ingen befolkning i kommunetypen i landsdelen).

(+ Ingen leger i kommunetypen i landsdelen).

Tabell 16: *Antall personer pr. tannlege 1970. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad på landsdeler og hele landet.*

Kommunetype etter urb.grad	Antall personer pr. tannlege					
	Østlandet	Sørlandet	Vestlandet	Trøndelag	Nord-Norge	Hele landet
Høy: 7	810	918	933	1 476	—	822
8	952	1 060	1 249	1 017	1 528	1 143
6	1 394	1 775	2 054	—	—	1 510
5	1 596	2 064	1 976	2 157	2 036	1 916
9	1 396	1 653	1 449	1 814	3 109	1 887
3	1 968	4 624	3 028	3 735	—	2 281
2	2 017	2 040	2 508	1 882	2 853	2 220
1	1 939	2 969	3 939	3 113	2 789	2 654
Lav: 4	+	—	4 065	+	3 373	3 910
Alle	1 039	1 250	1 457	1 805	2 006	1 259

Kilde: Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1970.

(— Ingen befolkning i kommunetypen i landsdelen).

(+ Ingen tannleger i kommunetypen i landsdelen).

Tabell 17: *Endring i tilbudet av legetjenester (totalt antall leger) 1960—70. (Befolkning/lege). Kommunetyper etter urbaniseringsgrad. Hele landet.*

Kommunetype etter urb.grad	I Bef./tot. ant. leger 1960	II Bef.endr. 1960—70 i % av bef. 1960	III Endr. i legetilbudet 1960—70 i % av til- budet -60	IV Bef./tot. ant. leger 1970	V Abs. endr. 1960—70 IV + I	VI Forh.tall koeff. 70:60 IV:I
Høy: 7	558	14,8	38,4	463	÷ 95	0,83
8	834	8,9	38,8	654	÷ 180	0,78
6	1 437	13,3	40,1	1 162	÷ 275	0,81
5	1 742	7,9	26,7	1 484	÷ 258	0,85
9	1 814	3,0	46,7	1 274	÷ 540	0,70
3	1 858	7,8	6,7	1 877	19	1,01
2	2 256	÷ 1,6	13,9	1 948	÷ 308	0,86
1	2 399	÷ 7,2	3,0	2 160	÷ 239	0,90
Lav: 4	3 323	÷ 7,5	35,7	2 264	÷ 1 059	0,68
Alle	932	8,3	35,9	743	÷ 189	0,80

Kilde: Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1960 og 1970.

Tabell 18: *Endring i tilbudet av legetjenester (totalt antall leger) 1960—70. (Befolkning/lege). Landsdeler. Hele landet.*

Landsdeler	I Bef./tot. ant. leger 1960	II Bef.endr. 1960—70 i % av bef. 1960	III Endr. i legetilbudet 1960—70 i % av til- budet -60	IV Bef./tot. ant. leger 1970	V Abs. endr. 1960—70 IV + I	VI Forh.tall koeff. 70:60 IV:I
Østlandet	727	9,3	34,2	592	÷ 135	0,81
(Oslo)	(370)	(1,3)	(30,2)	(287)	(÷ 83)	(0,78)
Sørlandet	1 005	10,3	29,2	858	÷ 147	0,85
Vestlandet	1 245	8,4	41,8	951	÷ 294	0,76
Trøndelag	1 331	7,1	42,5	1 000	÷ 331	0,75
Nord-Norge	1 465	3,8	33,3	1 141	÷ 324	0,78
Alle	932	8,3	35,9	743	÷ 189	0,80

Kilde: Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1960 og 1970.

Fotnote til tabellene 17, 18, 21, og 22:

For tolking av tabellene se fotnoten til tabellene 7 og 8 (tabeller til kapittel 7), s. 135. Merk at det i tabellene til kapittel 8 handler om leger og tannleger i stedet for gymnasplasser, og total befolkning i stedet for personer 15—19 år.

Tabell 19: *Relativ fordeling av samlet antall spesialister (barnesykdommer, kvinnesykdommer, øyesykdommer, psykiatri) i 1960 og 1970, og relative endringer 1960—70. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad. Hele landet.*

Kommunetype etter urb.grad	Spes. 1960	Bef. 1960	Spes. 1970	Bef. 1970	Endr. spes. 1960—70	Endr. bef. 1960—70
Høy: 7	70,8	33,2	72,3	35,2	74,5	59,6
8	19,4	18,4	18,2	18,5	16,7	19,8
6	6,6	12,8	5,7	13,4	4,6	20,6
5	0,3	5,1	0,2	5,1	—	4,9
9	0,3	5,4	1,0	5,2	1,9	2,0
3	1,1	4,7	1,4	4,6	1,9	4,4
2	1,1	9,9	1,0	9,0	0,8	÷ 1,9
1	0,5	6,6	0,2	5,7	÷ 0,4	÷ 5,8
Lav: 4	—	3,9	—	3,3	—	÷ 3,5
Alle	100,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,1
(N)	(366)	(3 584 992)	(629)	(3 881 488)	(263)	(296 496)

Kilde: Den norske Lægeforenings årbok 1960 og 1970, NSD's kommunedatabank.

Tabell 20: *Relativ fordeling av samlet antall spesialister i 1960 og 1970, og relative endringer 1960—70. Landsdeler. Hele landet.*

Landsdeler	Tot. ant. spes. 1960	Bef. 1960	Spes. 1970	Bef. 1970	Endr. spes. 1960—70	Endr. bef. 1960—70
Østlandet	69,1	48,7	66,5	49,2	62,7	54,9
(Oslo)	(44,5)	(13,3)	(37,2)	(12,4)	(27,0)	(2,0)
Sørlandet	5,5	5,2	6,5	5,3	8,0	6,4
Vestlandet	16,4	24,9	16,7	24,9	17,1	25,2
Trøndelag	4,6	9,2	7,2	9,1	10,6	7,9
Nord-Norge	4,4	12,0	3,2	11,5	1,5	5,6
Alle	100,0	100,0	100,1	100,0	99,9	100,0
(N)	(366)	(3 584 992)	(629)	(3 881 488)	(263)	(296 496)

Kilde: Den norske Lægeforenings årbok 1960 og 1970, NSD's kommunedatabank.

Regionale ulikheter i levekår. Levekårsundersøkelsen

Tabell 21: *Endring i tilbudet av tannlegetjenester (totalt antall tannleger) 1960—70.*
(Befolkning/tannleger). Kommunityper etter urbaniseringsgrad. Hele landet.

Kommunetype etter urb.grad	I Bef./tot. ant. tann- leger 1960	II Bef. endr. 1960—70 i % av bef. 1960	III Endr. i tannl.tilb. 1960—70 i % av tilb. 1960	IV Bef./tot. ant. tann- leger 1970	V Abs. endr. 1960—70 IV + I	VI Forh.tall koeff. 70:60 IV:I
<i>Høy: 7</i>	1 033	14,8	34,5	882	÷ 151	0,85
8	1 530	8,9	45,8	1 143	÷ 387	0,75
6	1 848	13,3	38,7	1 510	÷ 338	0,82
5	2 375	7,9	33,8	1 916	÷ 459	0,81
9	2 521	3,0	37,7	1 887	÷ 634	0,75
3	2 459	7,8	16,2	2 281	÷ 178	0,93
2	3 021	÷ 1,6	33,9	2 220	÷ 801	0,73
1	3 830	÷ 7,2	33,9	2 654	÷ 1 176	0,69
<i>Lav: 4</i>	4 502	÷ 7,5	6,5	3 910	÷ 592	0,87
Alle	1 583	8,3	36,2	1 259	÷ 324	0,80

Kilde: Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1960 og 1970.

Tabell 22: *Endring i tilbudet av tannlegetjenester (totalt antall tannleger) 1960—70.*
(Befolkning/tannleger). Landsdeler. Hele landet.

Landsdeler	I Bef./tot. ant. tann- leger 1960	II Bef. endr. 1960—70 i % av bef. 1960	III Endr. i tannl.tilb. 1960—70 i % av tilb. 1960	IV Bef./tot. ant. tann- leger 1970	V Abs. endr. 1960—70 IV + I	VI Forh.tall koeff. 70:60 IV:I
Østlandet	1 252	9,3	31,7	1 039	÷ 213	0,83
(Oslo)	(771)	(1,3)	(19,9)	(651)	(÷ 120)	(0,84)
Sørlandet	1 788	10,3	57,7	1 250	÷ 538	0,70
Vestlandet	2 061	8,4	53,5	1 457	÷ 604	0,71
Trøndelag	2 081	7,1	23,4	1 805	÷ 276	0,87
Nord-Norge	2 490	3,8	28,9	2 006	÷ 484	0,81
Alle	1 583	8,3	36,2	1 259	÷ 324	0,80

Kilde: Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge 1960 og 1970.

Tabell 23: *Andel av total befolkning bosatt innenfor 45 minutters reiseomland fra tettsted med lege og tannlege. 1970. Fylker landsdelsvis. Prosent.*

Landsdel	Fylker	Leger	Tannleger
Østlandet	Østfold	96,0	95,5
	Akershus	96,4	93,6
	Hedmark	80,4	78,8
	Oppland	82,8	82,9
	Buskerud	94,1	93,5
	Vestfold	96,9	95,2
	Telemark	82,2	85,8
Sørlandet	Aust-Agder	90,1	90,1
	Vest-Agder	90,0	90,2
Vestlandet	Rogaland	92,8	92,0
	Hordaland (uten Bergen)	79,8	77,5
	Hordaland (med Bergen)	85,8	84,2
	Sogn og Fjordane	67,0	59,7
	Møre og Romsdal	76,8	70,7
Trøndelag	Sør-Trøndelag	80,4	77,7
	Nord-Trøndelag	61,0	60,5
Nord-Norge	Nordland	71,4	67,9
	Troms	64,5	61,8
	Finnmark	68,6	63,2

Kilde: Miljøverndepartementets omlandsavgrensning, NSD's kretsdatabank, Fortegnelse over leger, tannleger og veterinærer i Norge i 1970.

Tabeller til kapittel 10

Tabell 24: Yrkesfrekvens menn 16—24 år. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad. 1970. Prosent. Hele landet.

Kommunetype etter urb.grad	Yrkesfrekvens							
	Uten yrkes- aktivitet		Yrkesaktivitet under 1 000 t.		Yrkesaktivitet 1 000 t. og over		Heldagsarbeid	
	16—19 år	20—24 år	16—19 år	20—24 år	16—19 år	20—24 år	16—19 år	20—24 år
Høy: 7	44,5	12,1	25,9	15,0	6,0	16,4	23,7	56,4
8	46,1	12,2	23,3	14,1	7,8	18,0	22,8	55,7
6	39,8	9,8	23,6	12,0	7,6	16,2	29,0	61,9
5	41,8	12,1	24,6	12,6	9,1	19,1	24,5	56,3
9	49,8	13,0	23,1	13,3	8,3	19,3	18,8	54,4
3	38,2	9,7	22,0	10,1	7,8	16,2	31,9	64,1
2	43,8	12,3	22,7	12,3	9,7	19,6	23,7	55,8
1	44,2	12,9	24,7	13,9	10,2	19,4	20,9	53,8
Lav: 4	42,4	12,3	18,8	11,1	13,3	23,3	25,5	53,3
Totalt	43,8	11,8	24,0	13,6	7,9	17,6	24,3	57,0

Kilde: Folketellingen 1970.

Tabell 25: Yrkesfrekvens kvinner for utvalgte aldersgrupper. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad. 1970. Prosent. Hele landet.

Kom.type etter urb.grad	Yrkesfrekvens											
	Uten yrkes- aktivitet			Med yrkesaktivitet under 1 000 t.			Med yrkesaktivitet 1 000 t. og over			Heldagsarbeid		
	16— 19 år	20— 24 år	60— 69 år	16— 19 år	20— 24 år	60— 69 år	16— 19 år	20— 24 år	60— 69 år	16— 19 år	20— 24 år	60— 69 år
Høy: 7	49,5	30,2	67,8	22,0	15,3	8,0	5,5	9,3	5,6	23,0	45,2	18,5
8	55,0	43,3	75,6	19,2	13,4	8,2	6,0	8,3	4,6	19,7	35,0	11,6
6	52,2	44,1	77,2	19,3	13,4	8,0	5,8	7,9	4,4	22,7	34,6	10,5
5	55,5	49,5	75,6	18,8	13,4	10,3	6,9	8,4	5,3	18,8	28,6	8,8
9	56,9	45,9	70,4	19,6	13,8	13,7	7,4	9,3	6,8	16,1	31,1	9,1
3	54,0	46,0	73,7	19,1	13,9	11,7	5,7	7,4	6,2	21,2	32,6	8,4
2	57,5	49,3	70,7	19,3	13,8	14,9	7,6	9,3	6,5	15,7	27,5	7,9
1	57,1	46,3	63,8	22,3	16,7	20,2	7,4	10,2	8,6	13,2	26,7	7,5
Lav: 4	55,9	54,0	79,3	16,9	13,2	9,9	10,1	10,3	5,6	17,2	22,5	5,2
Totalt	53,2	39,1	71,5	20,3	14,4	10,1	6,3	8,9	5,6	20,3	37,6	12,8

Kilde: Folketellingen 1970.

Tabell 26: Yrkesfrekvens kvinner 16—24 år med barn 0—12 år. Kommunetyper etter urbaniseringsgrad. 1970. Prosent. Hele landet.

Kommunetype etter urb.grad	Yrkesfrekvens			
	Kvinner 16—24 år med barn 0—12 år			
	Uten yrkes- aktivitet	Yrkesakt. under 1 000 t.	Yrkesakt. 1 000 t. og over	Heldags- arbeid
<i>Høy:</i> 7	58,1	18,8	7,0	16,0
8	64,4	16,0	6,2	13,5
6	63,5	16,2	5,7	14,6
5	67,5	14,9	5,8	11,8
9	65,4	16,2	6,6	11,9
3	63,3	16,4	5,7	14,6
2	66,2	16,0	6,3	11,5
1	63,2	19,5	6,6	10,8
<i>Lav:</i> 4	65,9	12,8	8,4	12,9
Totalt	62,6	16,9	6,5	14,0

Kilde: Folketellingen 1970.

Tabeller til kapittel 13

Tabell 27: *Andel personer som opplever miljølemper innenfor utvalgte områder etter kjønn, utdanningsnivå og bostedstype. Prosent. Hele landet.*

Kjønn/utdanningsnivå	Bostedstype									
	Miljølemper									
	Spredtbygd		Tettbygd < 10 000		Tettbygd 10—50 000		Tettbygd > 50 000		Alle	
	Har nesten ingen eller ingen omgang med naboer	Har ikke gode venner på stedet	Har nesten ingen eller ingen omgang med naboer	Har ikke gode venner på stedet	Har nesten ingen eller ingen omgang med naboer	Har ikke gode venner på stedet	Har nesten ingen eller ingen omgang med naboer	Har ikke gode venner på stedet	Har nesten ingen eller ingen omgang med naboer	Har ikke gode venner på stedet
Menn med utdanning under realskolenivå ..	11,8	6,9	30,2	8,3	50,0	14,0	57,1	20,5	31,4	11,2
Menn med utdanning på realskolenivå eller høyere	17,8	9,6	38,5	2,8	57,1	1,8	59,9	15,9	43,8	9,9
Kvinner med utdanning under realskolenivå	15,2	9,7	29,5	15,3	46,9	13,3	54,4	25,4	32,3	15,4
Kvinner med utdanning på realskolenivå eller høyere	18,4	3,3	38,6	10,6	48,8	10,3	52,0	10,6	39,4	8,7

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

Tabell 28: *Andel personer som opplever miljølemper innenfor utvalgte områder etter kjønn og bostedstype. Prosent. Hele landet.*

Miljølemper	Bostedstype									
	Spredtbygd		Tettbygd < 10 000		Tettbygd 10—50 000		Tettbygd > 50 000		Alle	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Har nesten ingen eller ingen omgang med naboer	13,5	16,1	32,7	33,1	52,4	47,5	58,5	53,2	35,8	34,9
Har ikke gode venner på stedet	7,6	7,8	6,6	13,3	9,9	11,9	18,1	18,6	10,7	12,8
Plaget av angst, uro, nervøsitet, depresjon .	10,1	22,8	16,3	25,5	14,0	28,7	13,3	31,1	13,0	26,6
Plaget av tretthet i flere uker	10,7	19,0	15,2	23,3	12,2	20,3	15,7	27,6	13,4	22,7

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

Tabell 29: *Andel personer som opplever miljølemper innenfor utvalgte områder etter alder og bostedstype. Prosent. Hele landet.*

Miljølemper	Bostedstype									
	Spredtbygd		Tettbygd < 10 000		Tettbygd 10–50 000		Tettbygd > 50 000		Alle	
	17— 49 år	50 år og over	17— 49 år	50 år og over	17— 49 år	50 år og over	17— 49 år	50 år og over	17— 49 år	50 år og over
Plaget av støy i sin bolig	14,2	13,2	15,9	17,4	26,4	28,0	26,6	32,7	19,8	21,4
Plaget av luftforurensning på bostedet (røyk, lukt)	7,7	10,2	19,8	22,3	35,8	32,3	24,6	34,2	19,2	22,3
Plaget av angst, uro, nervøsitet, depresjon .	13,5	20,0	15,6	28,4	16,8	28,7	19,2	27,0	16,1	25,0
Plaget av tretthet i flere uker	11,2	19,0	14,0	26,8	12,9	21,3	18,6	26,4	14,3	23,1

Kilde: Levekårsundersøkelsens intervju 1973/74.

Tabell 30: *Andel personer med ingen besøk siste år i ulike tilbudspunkter. Bosted etter sentralitet. Prosent. Hele landet.*

Sentralitet ¹⁾	Tilbudspunkter							
	Kino	Teater/ opera	Konsert	Kunst- utstill- ling	Museum	Fore- drag/ debatt	Idrett- stevne	Kirke
Tettsteder på nivå 3 ..	35	51	82	72	65	58	68	47
Omland til tettsted på nivå 3	44	74	85	80	76	52	67	38
Tettsteder på nivå 2	44	72	79	82	81	54	61	33
Omland til tettsted på nivå 2	55	88	87	87	77	60	65	37
Tettsteder på nivå 1	46	86	91	87	79	65	62	39
Områder utenfor rimelig reiseavstand til tettsted	65	90	89	90	86	65	72	22

Kilde: Tidsnyttingsundersøkelsen 1971–72, hefte II. NOS A 662, SSB, Oslo 1974.

¹⁾ Som tettsteder på nivå 3 er regnet de nest største byene: Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger og Kristiansand S. Tettsteder på nivå 2 er de neste største byene. Tettsteder på nivå 1 er andre tettsteder med minst 5 000 innbyggere, og som samtidig er et allsidig handelssenter. Tettstedenes omland består av steder med en normal reisetid på 1¼ time fra tettsted på nivå 3, 1 time fra tettsted på nivå 2 og ¾ time fra tettsted på nivå 1.

Litteraturreferanser:

- Abler, R. — J. Adams — P. Gould (1972): *Spatial Organization*, Prentice-Hall.
- Asheim, B. T. (1977): *Om grunnlaget for geografisk integrasjonsforskning*, Notat, Lund.
- Berrefjord, O. — G. Hernes (1975): Markedsforvitring og statsbygging, *Sosialekonomen* nr. 7, Oslo.
- Berry, B. (1968): Approaches to Regional Analysis: A Synthesis i *Spatial Analysis. A Reader in Statistical Geography*.
- Bjørnberg, U. — M. Bäck-Wiklund (1977): En studie av livsformer i en region, *Plan* nr. 2—3, 1977, 165—172.
- Bookchin, M. (1973): *Økologi og revolusjon*, Pax, Oslo.
- Brox, O. (1971): *Avfolkning og lokalsamfunnsutvikling i Nord-Norge*, Sosialantropologisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Buch-Hansen, M. et al (1975): *Om geografi*. København.
- Buitimer, A. (1971): Health and Welfare: Whose Responsibility? *Antipode*, Vol 3, No. 1, 31—46.
- Byproblemer og levekår* (1977): Foredrag ved Norsk Samfunnsgeografisk Forening's seminar på Voss 6.—7. januar 1977, NIBR arbeidsrapport 3/77, Oslo.
- Carlsson, G. (1974): Hälsa, levnadsvillkor och lokal samhällsmiljö i *Ortsbundna levnadsvillkor*, Bilaga 3.
- Carlstein, T. (1972): *Regional or Spatial Sociology*, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds Universitet.
- Christie, N. (1975): *Hvor tett et samfunn?* Christian Ejlers' Forlag — Universitetsforlaget, København — Oslo.
- Coleman, J. (1971): *Resources for Social Change*, New York.
- Dahl, H. F. (1975): Anmeldelse av «Det norske samfunn» i *Dagbladet* den 30. august.
- Dahlberg, H. — L. Holmström (1971): *Arbetsmarknads- og lokaliseringsspolitikk*, Stockholm.
- Dale, B. (1977): Byers sosialgeografiske struktur i *Byproblemer og levekår*, 81—94.
- Daun, A. (1975): Bidrag till idéram för en livskvalitetsforskning, *Sociologisk Forskning* 2.
- Dear, M. J. (1974): A Paradigm for Public Facility Location Theory, *Antipode*, Vol 6, No. 1, 46—51.
- The Economics of Underdevelopment* (1963), eds Agawala, A. N. — S. P. Singh, Oxford University Press, New York.
- Egeberg, M. — J. P. Olsen — H. Sætren (1975): *Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat*, Arbeidsnotat nr. 31, Maktutredningen, Bergen.
- Elster, J. (1974): *Økonomi og sosiologi*. Noen grunnbegreper, Bergen.
- Eriksen, S. E. S. (1973): Sentralisering eller desentralisering av Postverkets virksomhet? *Plan og arbeid* nr. 3, Oslo.
- Flyttemotivundersøkelsen 1972* (1974). NOS A 617, SSB, Oslo.
- Fugelli, P. (1976): Tilbake til huslegen, Artikkelserie i *Dagbladet*, 17—27. februar.
- Galtung, J. — F. Nishimura (1975): *Kan vi lære av kineserne?* En bok om Kina og kineserne — og om den vestlige sivilisasjon, Gyldendal, Oslo.
- Galtung, J. (1977): Hvordan skal det gå med Norge? Kronikkserie i *Dagbladet*, 12.—14. april.
- Geographical Perspectives on American Poverty* (1972), ed Peet, R., Antipode Monographs in Social Geography, No. 1.
- Harvey, D. (1973): *Social Justice and the City*. Edw. Arnold, London.
- Hermansen, T. (1972): *Målsettinger i regionalpolitikken*, Landsdelskomitéen for Nord-Norge, Arbeidsdokument nr. 31.
- Hernes, G. (1974): Om ulikhetens reproduksjon i *I forskningens lys*, 231—251.
- Hernes, G. (1975 a): *Makt og avmakt*. Universitetsforlaget, Bergen.
- Hernes, G. (1975 b): Per-capita-ideologi og koplingsgevinster, *Samtiden* nr. 8.
- Hernes, G. (1976): *Struktur og dialektikk*, Sosiologisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Hernes, G. — K. Knudsen (1976): *Utdanning og ulikhet*, Levekårsundersøkelsen, NOU 1976: 46.
- Holt-Jensen A. (1976): *Geografiens innhold og metoder*, Universitetsforlaget, Bergen.
- Hägerstrand, T. (1964): *Urbaniseringen som verdensproblem*. Från vertikal till horisontell länkning, Ingeniörvetenskapsakademiens meddelande nr. 139, Stockholm.
- Hägerstrand, T. (1969): Utviklingstrekk i de nordiske land som nødvendiggjør regionalpolitisk innsats, i *Regionalpolitikens mål og midler*, 6—29.
- Hägerstrand, T. (1970): Tidsanvändning och omgivningsstruktur i *Urbaniseringen i Sverige*, Bilaga 4.
- Hägerstrand, T. (1972 a): Tätortsgrupper som regionsambällen i *Regioner att leva i*, 141—173.
- Hägerstrand, T. (1972 b): The Impact of Social Organization and Environment upon the Time-Use of Individuals and Households, *Plan, International Special Issue*, 24—30.
- Hägerstrand, T. (1977): *Att skapa sammanhang i människans värld—problemet*, Rapporter och notiser nr. 40, Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lunds Universitet.
- I forskningens lys* (1974), NAVF, Oslo.
- Kolberg, J. E. (1974): *Trygde-Norge*, Gyldendal, Oslo.
- Levekårsundersøkelsen (1976): *Sluttrapport*, NOU 1976: 28.
- Lone, Ø. (1976): Geografiens historie 1965—75: Et ukjent kapittel i faghistorien. *Geografen* nr. 2.
- Lorang, E. (1974): Regionalplanlegging i Norge, *Plan og arbeid*, Oslo.

- Lundqvist, J. (1977): Den omänskliga geografin, *Norsk Samfunnsgeografisk Forenings medlingsblad*, nr. 1.
- Myrdal, G. (1957): The Principle of Circular and Cumulative Causation i *Rich Lands and Poor*, Harper, New York.
- Offer-Ohlson, E. (1975): Økonomisk analyse av fordelingsvirkninger av ulønnet produksjon, Arbeidsnotat nr. 76, Levekårsundersøkelsen, Bergen.
- Ortsbundna levnadsvillkor (1974), SOU 1974: 2, Stockholm.
- Paulsen, M. et al (1975): Retten til å være menneske. Tiden Norsk Forlag, Oslo.
- Peet, R. (1972): Some Issues in the Social Geography of American Poverty i *Geographical Perspectives on American Poverty*.
- Regionalpolitikens mål og midler (1969): Konferanserapport, Nordisk arbeidsgruppe for samarbeid om forskning vedrørende lokalisering-politiske spørsmål, Oslo.
- Regioner att leva i (1972): En rapport från ERU, Allmänna Förlaget, Stockholm.
- Richardson, H. W. (1971): *Urban economics*, Penguin.
- Rideng, A. (1974): Klassifisering av kommunene i Norge 1974. Artikler fra Statistisk Sentralbyrå nr. 67, Oslo.
- Schiefloe, P. M. (1975): Engenerasjonssamfunnet — en sosiologisk studie i norsk distriktspolitikk, Årdalsprosjektet, rapport nr. 5, Institutt for Sosiologi, Universitetet i Oslo og NIBR, Oslo.
- Schiefloe, P. M. (1977): Nærmiljø, livsbetingelser og planlegging i *Byproblemer og levekår*, 98—117.
- Scitovsky, T. (1963): Two Concepts of External Economies i *The Economics of Underdevelopment*.
- Selvik, A. (1976): *Regional ulikhet*, Sosiologisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Skard, T. (1974): *Det er Oslo som ligger avsides*, Pax, Oslo.
- Spatial Analysis. A Reader in Statistical Geography* (1968): ed Berry, B. — D. Marble, New Jersey.
- St. meld. 27 (1971—72): Om regionalpolitikken og lands- og landsdelsplanleggingen.
- St. meld. 13 (1972—73): Om mål og midler i distriktutbyggingen.
- Strand, T. (1973): *Modeller av sentrum/periferi og studiet av regionale ulikefordelinger*, Sosiologisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Strand, T. (1974): Skjeiv fordeling mellom sentrum og periferi — eit naturgitt fenomen? *Plan og arbeid* nr. 5, Oslo.
- Törnqvist, G. (1970): Personkontakter och lokalisering i *Urbaniseringen i Sverige*, Bilaga 5.
- Urbaniseringen i Sverige* (1970), SOU 1970: 14, Stockholm.
- Veggeland, N. (1976): *Regional ubalanse?* Universitetsforlaget, Oslo.
- Wærness, K. (1976): Økonomisk vekst og kvinnefrigjøring, Sosiologisk Institutt, Universitetet i Bergen.
- Østerberg, D. (1971): *Makt og materiell*, Pax, Oslo.
- Østerberg, D. (1972): *Forståelsesformer*, Pax, Oslo.
- Aase, A. (1973): *Geografiens mulighet for å svare på behovet for regional forskning*, Geografisk Institutt, NHH, Bergen.
- Aase, A. (1977): Individorientering i bygeografisk forskning i *Byproblemer og levekår*, 136—152.

Summary

1.0 THE BACKGROUND

This report analyzes regional inequalities in the level of living in Norway. I have considered it to be a more important task to identify problems than to make a detailed mapping of the extent of the problems. By stressing the identification of problem one achieves increased knowledge and understanding, which always must be ahead of a quantitative investigation of the extent of the problem. Identification of problems connected with regional inequalities in the level of living has been done with heavy weight on theoretical reasoning. The identification of problems demands a qualitative analysis, which ideally should have as its starting point a complete understanding of the relations between the individual and the society. This is necessary to be able to understand some of the important trends in the development of society. This is a presupposition for both understanding actual problems in society and for governing future development.

The background for treating regional inequality in the level of living in this way can be found in many places. The regional aspect has increasingly taken its place as an independent element in the level-of-living concept. A modern welfare-state is not only oriented towards an equalization of the living conditions between different social groups. It has also as an aim to secure a regional or geographical equalization as well. To be able to realize these aims, means are needed which are formulated and put into effect through regional policy. Discussions about aims and means in regional policy has in the last decade taken a central position in the general political debate. The political interest in regional equality also led to increased interest in regional inequalities in the level of living in human geography. Human geography is "expanded" by what I in this report call "the geography of the level of living".

2.0 THE CONTENT

The report consists of four parts. Part one identifies three different perspectives one could use when studying the problem of regional inequality: (1) welfare political, (2) regional political, and (3) human geographical. The theoretical frame of reference is then presented, starting with an epistemological analysis. This deals with the question of individual- vs structural-oriented analysis, and concludes by introducing the analytical model

of the level of living study (Coleman's resource-converting model).

Part two presents an empirical analysis of the regional aspects of the educational and health systems of Norway. A structural analysis of the labour market is also undertaken. In addition, there is a discussion of principles of localization of public service facilities and of the various principles of equality used on different geographical levels.

Part three of the study extends the analytical framework to consider a structural analysis of peoples' total living situation. The question of participation and the level of living is one theme explored.

Part four discusses regional inequality as a socially-produced situation. In this connection consequences of urbanization and the increasing division of labour in society are analyzed. Finally, the question of societal change and regional policy is discussed.

3.0 THE RESULTS

3.1 *Geographical differentiated patterns of life*

This report demonstrates that living conditions of different regions need not be identical in all respects to fulfill the demands for equality in the level of living throughout a nation. At an aggregate level, one finds a strong tendency for compensation — certain disadvantages of a particular place are compensated for by other advantages of that place. Looking at specific indicators, however, one finds large regional inequalities in the distribution of work places and public and private service facilities. In general, better facilities are found in urbanized areas and poorer in rural areas. The accessibility of these functions will usually be the result of size and income structure of various places. The access to such *market goods*, however, must be balanced against what one can broadly call *amenity-goods* — i.e., more qualitative items which are usually nonmarket goods, for example, fresh air, quietness, good conditions for children, and so on. This approach provides a realistic understanding of the level of living in different regions.

My analysis indicated that amenities and market goods have an opposite spatial distribution.

While market goods accumulate in the most urbanized areas. This finding shows that the same level of living in principle can be reached with various combinations of amenity and market goods. This also implies that it is more difficult to have a firm opinion on regional inequalities in terms of the *total* situation of the level of living than on regional inequalities in the distribution of various *components* of the level of living.

The analysis further showed that *immobility* preference, i.e. the desire not to move, is strongest with persons living in rural areas, who, in general, have poor access to working places and service facilities. This implies that there exists possibilities of substituting market goods with amenity-goods in the demand-structure of individuals. Rural areas are characterized by a large amount of informal social network and nonmarket production. If this non-market production of goods and services is taken into consideration, it appears that the differences in income between urban and rural areas become narrower and the average income higher. This indicates that there exists alternative ways for people in different parts of a region to organize their lives. In the report I have called this possibility *geographically differentiated patterns of life*. On one hand one finds the typical urban lifestyle, which is characterized by a relatively high educational and income level, but which at the same time is a very commercial way of life with great dependence on markets and with a relatively small importance of informal social networks. On the other hand, in the typical rural life style, income and educational level are lower and the degree of commercialisation correspondingly less. These patterns of living are qualitatively different in such a way that one on the regional level cannot automatically assume that the one way of life expresses a better level of living than the other.

3.2 Regional inequalities in the supply of educational services

There exists large regional inequalities in the supply of secondary schools and educational services. With a few exceptions, the main trend shows that the more urbanized a community is, the better is the supply of educational services. If one looks at the period from 1960 to 1970 to see of there has been an equalization in the supply of educational services, he finds that all communities have improved their school-ratio in the period. However, I also found that with a few exceptions, no systematic trends towards an equalization in the regional supply of education on the community level could be found. The most urbanized areas with the best school-ratio in 1960 had the best in 1970, too. The poorest school-ratio was found in the least urbanized areas. I found, however, trends showing development of a certain geographical

equalization of the supply of secondary schools among different parts of the country in the period from 1960 to 1970. Parts with the poorest supply of "gymnasiums" in 1960 — West-Norway, Mid-Norway — had the largest absolute improvement in the school-ratio in the period. This *interregional* equalization among parts of the country is, however, hiding large, and perhaps increasing *intra-regional* inequalities in the supply between rural and urban areas within each part.

If one looks at the geographical distribution of educational capital, he finds a heavy concentration of persons with higher education in urbanized areas. Further, he finds that in the period from 1960 to 1970 this regional imbalance in the geographical distribution of educated people has increased. Persons with higher education are to a higher degree than before concentrated in the largest towns. This of course reflects the fact that demand for qualified labour varies geographically.

As a main conclusion, I can therefore say that in the period from 1960 to 1970 there has not been any geographical equalization in the distribution of educated people. The combined effect of certain weak tendencies towards a greater dispersion of the education facilities in some peripheral communities, and a stronger concentration in the demand for educated labour in urbanized areas has on the contrary had as a net effect a stronger concentration of the educational capital in the urbanized areas, and especially in the capital area and in the bigger towns. The equalization of the education facilities seems, in other words, to have led to an increased concentration of the best educated. This development has as one of its consequences led to improved educational opportunities for youth in peripheral areas seen from an individualistic point of view. But at the same time this has effected the peripheral communities in such a way that they have lost their most resource-powerful youth through the operation of selective mobility. Thus these communities have, as an aggregate effect, had their collective resources reduced.

3.3 Regional inequalities in the supply of health services

There exists large regional inequalities in the supply of primary health service (total number of doctors and dentists). The more urbanized an area is, the better will be the supply of doctors and dentists. Furthermore, there is a strong tendency towards spatial cumulative effects: the most urbanized areas are in the top of nearly all the distributions of the supply of various health personal, while the least urbanized areas in the same way end up in the lowest part of the distributions. The only compensating distribution is the location of district doctors. But the number of these doctors is, however, not large enough to neutralize

the tendency towards a cumulative spatial distribution of primary health services to particular places at the expense of other places.

If one looks at the changes in the location of the supply of primary health services from 1960 to 1970, he finds that two apparently contradictory tendencies once again are present: strong tendencies once again are present: strong tendencies towards an *interregional* equalization of the supply among the main parts of the country hide strong *intra*regional inequalities among communities within each of the parts. In other words, the process of urbanization has the effect of creating greater geographical *equality* among the parts, but at the same time creates greater *inequality* between center and periphery within each of the parts of the country. These regional inequalities are not disclosed when an analytical regionalization (i.e. dividing an area into regions by division) is used in the analysis. The choice of method of regionalization may therefore be a choice with strong implications for regional policy discussions concerning the question of evaluating if a regional equalization in the supply of public services has taken place.

3.4 Distance and the use of public service facilities

Rural areas have the highest percentage of people with thirty minutes or more in normal travel time one way to doctor or dentist. Urban areas from 10.000 to 50.000 inhabitants have the lowest percentage. Urban areas with more than 50.000 inhabitants have a higher percentage with thirty minutes or more in travel time. This may indicate tendencies towards diseconomies of scale in the most urbanized areas, as a result of increasing distance between dwellings and service facilities due to the heavy functional division of big towns.

Increasing distance may lead to diminishing use of a facility, or to increased expenditure of time and money. The consequences of increased distance are, however, not evenly distributed between all individuals or groups of individuals. There is a big difference in effect on resource-powerful and resource-weak groups with regard to the problem of increased distance to service facilities: elderly people will have bigger problems than younger, persons without a car, more than persons with a car, families with small children, more than families without small children etc.

I have found in my analysis patterns confirming the fact that people who are called resource-weak have greater difficulties than resource-powerful people in using localized facilities which presuppose that distances must be travelled. I found that both the frequency of visits by a dentist and the condition of the teeth become poorer with increasing distance to the dentist. This effect

could, however, barely be seen for individuals with a high educational level. I also found that good educational opportunities in the place one lived had the biggest effect on the tendency to take further education for groups of youth with a poor social background. Geographical distance is to a greater extent a barrier for resource-weak than for resource-powerful persons. Great distances and resource-weakness may in many situations form a combined negative effect, which strongly limits the use of localized service facilities. The distributional effects of service facilities are therefore dependent on what kind of pattern of localization one chooses, and to what extent one takes into consideration the mobility of the group of people the facility is intended for. This should determine the trade-off between *diseconomies of distance* and *economies of scale* in a supply structure.

3.5 The individual and the environment's demand for resources

The appearance on the *regional* level of strong tendencies towards compensating distributions of market goods and amenity-goods, does not necessarily imply compensational distributions on the *individual* level for all inhabitants in a region. On the individual level, one will in addition to compensating distributions of level of living components, find both positive and negative cumulative distributions.

To be able to evaluate if it has a compensational or a cumulative effect on the individual level, one must relate the individual resources to the *structurally* determined conditions of the environment.

It is exactly persons who experience negative cumulative effects — i.e. people with low income and a poor milieu — that represent the biggest welfare problems. I found that such *problem-groups* consisted of resource-weak persons in resource-demanding environments — i.e. in urbanized areas demanding individual resources due to the division of labour and a high degree of commercialization. The problem with environments of this type is that they are to a large extent resource-passive — i.e. these environments give people small possibilities to compensate resource-weakness through non-market activities. Non-market activities may be used by resource-weak persons to obtain goods which they have difficulties to provide in the market. I found strong indications of non-market activities creating compensating distributions of "goods" and "bads" by equalizing regional and social inequalities in the level of living. Commercialization on the other hand creates cumulative distributions. The market as a distributive mechanism contributes in other words to reproduce and strengthen inequalities between groups of individuals and types of

regions which the division of labour in society has produced.

One category of people who experience especially large problems is resource-weak individuals who move from rural environments (with good possibilities of non-market activities) to urbanized environments. A relatively high percentage of these individuals experience a worsening in their level of living. Resource-weak individuals have strong immobility preferences, because their individual resources are poorly mobile and convertible. This means that resource-weak individuals are more dependent on a stable relation to a given geographical environment. This may give them the opportunity of establishing informal social relations with other individuals. Or to put it another way, the type of geographical environment means more to the level of living of resource-weak groups of individuals than for the level of living of resource-powerful groups of individuals. In reality, "resource-weak" individuals are not resource-weak in rural areas; rather they become resource-weak when they move to urbanized areas. It is therefore reasonable that resource-weak individuals have stronger immobility preferences than resource-powerful individuals, and correspondingly, that persons living in the least urbanized areas have stronger immobility preferences than persons living in the most urbanized areas. The consequences of geographical mobility are highly different for resource-powerful and resource-weak groups. The positive experience of the resource-powerful should therefore not automatically be used in the case of the resource-weak.

3.6 Implications for regional policy

When designing regional policy it is important to accept that regional variations and inequalities can be of considerable value. But one must at the same time be aware of the fact that differences in social organization have a material foundation. It is this fact which provides the basis for compensating distributions of level of living components both on an individual and regional level; and which makes it meaningful to talk about geographically differentiated patterns of life. The typical rural pattern of living is generally based on a

dispersed pattern of settlement. If the material basis for this dispersed settlement pattern disappears, the basis for a rural way of life also disappears.

If the material basis for the different patterns of life shall be secured, the life-pattern threatening urbanization process must be halted. If our society shall continue to be worth living in, human beings must have access to certain resources of a non-monetary type, and to various non-economical means and possibilities. All needs and wants cannot be satisfied by material goods and market transactions alone. There ought to exist material presuppositions for geographical differentiated ways of life, which can be realized with the resources people (potentially) control. It is thus important to understand that there may exist inequalities in the way different social groups (want to) organize their lives within and among regions. If this is not taken into consideration, one risks the possibility of planners and politicians acting in a way which unintendedly generate a worsening in the level of living for certain groups. Such *unintended* effects can be the result of:

- a) Making individuals *resource-weak* by increased demands of individual resources being mobile and convertible;
- b) Making areas *resource-demanding* as a result of an increased degree of division of labour and commercialization in society;
- c) Making environments *resource-passive* by establishing restrictions against non-market activities.

From the perspective of regional policy, these possibilities imply that the aim must not be to create *identical* regions with respect to the level of living, but to see that the *structure of inequality* is "*equal*". If this shall be realized, the traditional growth-oriented regional policy must be reformulated. The "new" regional policy must aim at creating a decentralized regional structure which secures regional balance in the economy and the settlement pattern. This could be achieved through reducing the importance of the *division of labour* as an inequality-producing mechanism, and reducing the importance of *markets* as a distributional mechanism. Such aims must therefore take a more central position in Norwegian regional policy than they have done in the past.

Dokumentutgivare
Lund University, Department of Geography

Dokumentnamn
Dissertation

Utgivningsdatum
April 1979

Dokumentbeteckning
LUSADG/(SAEG-1001)/001—154/(1979)

Författare
Bjørn Terje Asheim
Dokumenttitel och undertitel
Regionale Uligheter i Levekår
(Regional Inequalities in the Level of Living)

Referat (sammendrag)

The thesis analyzes *regional inequalities* in the *level of living* in Norway. It consists of four parts. Part one presents the *theoretical frame of reference*, starting with an *epistemological analysis*. This deals with the question of *individual- vs. structural-oriented analysis*, and concludes by introducing the *analytical model* of the study.

Part two presents an *empirical analysis* of the *regional aspects* of the *educational and health systems* of Norway. The analysis shows that strong tendencies towards an *interregional equalization* of the supply among the main parts of the country hide strong *intraregional inequalities* among communities within each of the parts. In other words, the *process of urbanization* has the effect of creating greater *geographical equality* among the parts, but at the same time creates greater *inequality* between *center* and *periphery* within each of the parts.

Part three extends the analytical framework to consider a *structural analysis* of peoples' *total living situation*. The analysis indicated that *amenities* and *market goods* have an opposite *spatial distribution*. While market goods accumulate in the *most urbanized areas*, amenities accumulate in the *least urbanized areas*. The finding shows that the same level of living in principle can be reached with various combinations of amenity and market goods. The analysis further showed that *immobility preference* is strongest with persons living in *rural areas*, who, in general, have poor access to working places and service facilities. This implies that there exists possibilities of *substitution* in the demand-structure of individuals, which indicates alternative ways for people in different parts of a region to organize their lives. I have called this *geographically differentiated patterns of life*.

The appearance on the *regional level* of strong tendencies towards *compensating* distributions, does, however, not necessarily imply *compensational distributions* on the *individual level* for all inhabitants in a region. Persons experiencing negative *cumulative effects* — i.e. people with *low income* and a *poor milieu* — represent the biggest *welfare problems*. The creation of such *problem-groups* and *problem-areas* can be the result of:

- Making *individuals resource-weak* by increased demands of *individual resources* being *mobile* and *convertible*;
- Making *areas resource-demanding* as a result of an increased degree of *division of labour* and *commercialization* in society;
- Making *environments resource-passive* by establishing restrictions against *non-market activities*.

Part four discusses regional inequality as a *socially-produced* situation. In this connection consequences of *urbanization* and the increasing *division of labour* in society are analyzed. Finally, the question of *societal change* and *regional policy* is discussed. From the perspective of regional policy, the finding that living conditions of different regions need not be identical to fulfill the demands for equality in the level of living throughout a nation implies that the aim of the regional policy must be to create a *decentralized regional structure*. This could be achieved through reducing the importance of the *division of labour* as an *inequality-producing mechanism*, and reducing the importance of *markets* as a *distributional mechanism*.

Referat skrivet av
Author

Omfång
154 pages

Övriga bibliografiska uppgifter
Also published as a research report from the Level of Living Study, NOU 1978:3, Universitetsforlaget, Oslo.

Språk
Norwegian

Dokumentet kan erhållas från
Department of Geography Lunds University
(Statens trykksakspekspedisjon, Oslo)

ISBN
82-00-70410-6

63. *Bengt Sahlberg*: Interregionala kontaktmönster. Personkontakter inom svenskt näringsliv — en flygpassagerarstudie. (1970).
64. *Björn Hedberg*: Kontaktsystem inom svenskt näringsliv. En studie av organisationers externa personkontakter. (1970).
65. *Mats G. Engström*: Regional arbetsfördelning. Nya drag i förvärsarbetets geografiska organisation i Sverige. (1970).
66. *Torsten Persson*: Geomorphological Studies in the South-Swedish Highlands. (1972).
67. *Dewitt Davis Jr*: A factorial ecology of Malmö 1965. The social geography of a city. (1972). Out of print.
68. *Zoltan Petery*: Studier i svensk regionplanering. Regionplanering enligt byggnadslagen i mindre regioner. (1972). Out of print.
69. *Tommy Book*: Stadsplan och järnväg i Norden. (1974).
70. *Hans Abrahamson*: Studier i jordbrukets omstrukturering. (1974).
71. *Christer Persson*: Kontaktarbete och framtida lokaliseringsförändringar. (1974).
72. *Ulf Helldén*: Karst. En studie av Astfjällets karstområde samt jämförande korrosionsanalyser från Västspetsbergen och Tjeckoslovakien. (1974).
73. *János Szegő*: Befolkningstäthet, markanvändning, planering. (vol. 1 o. 2). (1974).
74. *Raúl Nino Guerrero*: Rural to Urban Drift of the Unemployed in Colombia. (1975).
75. *Ulf Erlandsson*: Företagsutveckling och utrymmesbehov. (1975).
76. *Sture Öberg*: Methods of Describing Physical Access to Supply Points. (1976).
77. *Bo Lenntorp*: Paths in Space-time Environments. A time-geographic Study of Movement Possibilities of Individuals. (1976).
78. *Richard Åhman*: Palsar i Nordnorge. En studie av palsars morfologi, utbredning och klimatiska förutsättningar i Finnmarks och Troms fylke. (1977).
79. *Björn Gyllström*: The Organization of Production as a Space-Modelling Mechanism in Underdeveloped Countries. (1977).
80. *Anders Järnegren—Fosco Ventura*: Tre samhällens förändringshistoria. Exploateringen av den fysiska miljön i historisk belysning. (1977).
81. *Tommy Book*: Stadsplan och järnväg i Storbritannien och Tyskland. (1978).
82. *Jan O. Mattsson—Leif Börjesson*: Lokalklimatiska temperaturstudier inom ett skånskt fruktodlingsdistrikt med särskilt beaktande av frostläntheten. (1978).
83. *Bjørn Terje Asheim*: Regionale ulikheter i Levekår. (1979).

